

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Rapport public annuel 2025

LES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN FAVEUR
DES JEUNES

Synthèses

Rapport public annuel 2025

LES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN FAVEUR
DES JEUNES

Synthèses

Avertissement

Ces synthèses sont destinées à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des collectivités concernées figurent à la suite de chacun des chapitres.

L'ordre des chapitres synthétisés correspond à celui du rapport.

Sommaire

Principaux messages · 6

Chapitre introductif · 13

20 | PREMIÈRE PARTIE Accéder à l'éducation et à la formation

1. L'orientation au collège et au lycée · 25
2. L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans · 31
3. La prévention de l'échec en premier cycle universitaire · 37
4. L'accès des jeunes des territoires ruraux à l'enseignement supérieur : l'exemple du Grand Est et de la Bourgogne-Franche-Comté · 43

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

1. L'emploi des jeunes · 55
2. L'accès des jeunes au logement · 61
3. La mobilité des jeunes en transports collectifs : de la politique tarifaire au renforcement de l'offre dans les territoires · 67
4. La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance · 73

80

TROISIÈME PARTIE

Les politiques de prévention à destination de la jeunesse

1. L'accès des jeunes au sport · 85
2. Les maisons des adolescents : une réponse de première ligne pour les jeunes en mal-être · 91
3. Les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge · 97
4. La prévention de l'obésité chez les jeunes : l'exemple de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française · 103

108

QUATRIÈME PARTIE

L'apprentissage à la citoyenneté et à la vie dans la cité

1. La Journée Défense et Citoyenneté, des objectifs à redéfinir · 113
2. L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu · 119
3. Les jeunes et la justice pénale · 127
4. L'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire · 133

Principaux messages

Quelles que soient les difficultés budgétaires auxquelles notre pays est confronté, il reste indispensable de préparer son avenir, qui repose sur ses 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, il s'agit de permettre à chaque jeune de réaliser son potentiel tout en renforçant la cohésion sociale et le progrès collectif du pays. 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.

La jeunesse est une période de construction identitaire marquée par des basculements : passage de l'éducation à l'emploi, de la dépendance familiale à l'autonomie, de la minorité politique à l'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.

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

Les travaux réalisés par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont cherché à établir des diagnostics sectoriels et à identifier les principaux enjeux de l'organisation de l'action publique en faveur des jeunes. Il s'est agi également d'examiner la façon dont ces politiques publiques sont perçues par les jeunes et d'évaluer leur efficacité.

Le présent rapport ne propose pas une analyse exhaustive de toutes les politiques menées en faveur des jeunes. En effet, d'autres travaux des juridictions financières ont récemment débouché sur des publications ou sont en cours de réalisation. Ils ont et donneront lieu à des rapports intéressants l'avenir des jeunes, portant notamment sur l'enseignement primaire et l'éducation prioritaire.

I. Le renforcement de la cohérence et de l'efficacité des politiques publiques en faveur des jeunes passe par une meilleure différenciation des soutiens en fonction des publics cibles, par une amélioration des parcours de formation et par une nouvelle stratégie de lutte contre les addictions

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. Ainsi, les jeunes ruraux ont accès à une offre d'enseignement supérieur moins développée que celle des territoires urbains et davantage orientée vers les cursus professionnels plus courts. Si leur éloignement des pôles universitaires complexifie leur accès à l'information sur l'offre de formation et sur la vie étudiante, leurs résultats aux examens sont aussi meilleurs, preuve qu'il n'existe pas de fatalité et qu'une action publique est possible.

Certaines catégories de jeunes font face à des discriminations. Même parmi les plus défavorisés, le potentiel existe pour contribuer au développement économique, social et culturel du pays. À cet égard, les dispositifs en faveur des jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance, rendus obligatoires depuis quelques années, doivent être mieux mobilisés pour insérer dans la vie active ces jeunes trop souvent oubliés des politiques de droit commun.

Construire un pays capable de surmonter les défis à long terme suppose de réduire ces inégalités, ce qui ne signifie pas l'uniformité de l'action publique. 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. À ce titre, les maisons des adolescents offrent un environnement d'écoute et d'accompagnement utiles face à une demande croissante de jeunes en situation de mal-être et aux difficultés d'accès aux professionnels de la santé mentale, même si les pouvoirs publics doivent clarifier leurs attentes à l'égard de ce dispositif.

Pour participer à la vie de la cité, les jeunes doivent pouvoir accéder à l'emploi. En la matière, leur situation s'améliore depuis 2017 : le taux d'emploi des jeunes a connu une hausse de six points, pour plus de la moitié due à l'essor de l'alternance. Cette amélioration coïncide avec un effort financier massif de l'État même si le lien de causalité entre les deux phénomènes n'est pas réellement assuré. Malgré cette amélioration, 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 %), l'accès à l'emploi reste très dépendant du niveau de diplôme et les inégalités

territoriales demeurent marquées, notamment dans les outre-mer et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. 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 tous les dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes : l'accompagnement, la formation professionnelle et les aides à l'embauche d'apprentis.

Pour être autonomes financièrement, les jeunes doivent, au moins en partie, être mobiles et disposer d'un logement. Or, leurs spécificités en termes de mobilité, d'entrée sur le marché du travail et de niveau de revenus les rendent vulnérables aux tensions du marché du logement et sont peu compatibles avec un loyer élevé. Les étudiants sont la principale cible des politiques en faveur des jeunes et ils bénéficient de dispositifs propres. La politique du logement a ainsi un impact souvent limité lorsqu'elle vise l'accès au parc de droit commun de tous les moins de 30 ans. Les efforts pour faciliter l'accès de ce public aux parcs social et privé produisent des résultats mitigés, sachant que les logements proposés aux jeunes actifs sont moins nombreux que les logements étudiants.

Enfin, les jeunes de 15 à 25 ans sont des utilisateurs importants et relativement captifs des transports collectifs. Leur fidélisation lors de leur entrée dans la vie active revêt un enjeu majeur, notamment du point de vue de la transition écologique. Cependant, les politiques locales de mobilité 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.

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

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. À cet égard, l'éducation artistique et culturelle permet de développer la sensibilité, la créativité et l'esprit critique. Élevée au rang de priorité gouvernementale, elle est aujourd'hui l'un des quatre parcours éducatifs de l'enseignement scolaire. En pratique, toutefois, elle reste considérée comme plus ou moins facultative dans les établissements, tandis que la qualité des actions menées sur le terrain est mal mesurée.

Trop de jeunes entrent ensuite sur le marché du travail avec des compétences insuffisantes pour s'insérer durablement. 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. Pourtant, l'orientation 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. 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.

L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans, instaurée par la loi de 2019 pour une école de la confiance, vise les jeunes 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. Quatre ans après son entrée en vigueur, des progrès sont constatés, mais l'objectif initial n'est pas atteint. Si ce dispositif a permis de mobiliser davantage les acteurs locaux, peu d'innovations dans l'offre ont émergé alors que d'importantes inégalités territoriales persistent. Les solutions proposées aux jeunes ruraux restent, à cet égard, insuffisantes.

Repenser les parcours de formation implique d'offrir des voies diversifiées pour répondre aux besoins et talents de chacun et de mieux accompagner les jeunes en difficulté avec des dispositifs individualisés. Ceci vaut pour la lutte contre l'échec à l'université. Les nombreux dispositifs qui existent localement n'ont pas démontré leur efficacité. Pourtant, 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. Sa réussite implique de veiller à renforcer le suivi de l'assiduité des étudiants.

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

À première vue, les jeunes peuvent sembler en meilleure santé, physique et mentale, que les adultes, en raison de leur âge. La réalité est pourtant, parfois, très différente. La France est l'un des pays d'Europe les plus concernés par la consommation de drogues et d'alcool par les jeunes. En 2021, 2,6 % des 18-24 ans déclaraient consommer quotidiennement de l'alcool, taux le plus élevé de la zone euro. La consommation française de drogues serait également parmi les plus importantes en Europe.

Malgré cette consommation préoccupante, 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 ont pourtant des conséquences sanitaires et sociales néfastes particulièrement marquées. Leur coût macro-économique et social est estimé par l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives à 110 Md€ pour l'alcool et les drogues illicites.

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. 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.

L'évolution constante des modes de consommation de drogues, 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, de même que la fragmentation de la gouvernance actuelle de lutte contre les drogues, rendent indispensable une actualisation de la stratégie nationale. Celle-ci permettrait de se fixer des objectifs ambitieux de réduction des risques, en parallèle avec la lutte contre le narcotraffic.

Au-delà, les politiques qui concourent à promouvoir la santé et le bien-être des jeunes doivent être mieux ciblées. Alors qu'un peu plus des trois quarts des jeunes sont des sportifs réguliers, ce constat positif recouvre de fortes disparités liées au genre, au territoire ou à l'origine sociale. En effet, les actions publiques locales s'adressent plus aux jeunes déjà considérés comme sportifs qu'aux profils structurellement plus éloignés comme les jeunes confrontés à des difficultés socioéconomiques ou ceux en situation de handicap par exemple.

II. Pour atteindre ces différents objectifs, la puissance publique doit se donner les moyens d'actions 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

Le non-recours de nombreux jeunes à leurs droits, par méconnaissance ou par excès de complexité, est un réel problème. Beaucoup de jeunes ne connaissent en effet pas les aides ou programmes qui leur sont destinés. Leurs besoins sont divers et parfois complexes. Il importe de simplifier les procédures administratives et de mieux les informer pour améliorer leur inclusion sociale et économique, notamment pour ceux en situation de vulnérabilité.

Par ailleurs, la gouvernance fragmentée et la multiplicité des acteurs et des dispositifs freinent la mise en œuvre cohérente et efficace des initiatives publiques. 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 » de population, voire des injonctions contradictoires en matière de mixité des publics, 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

La mise en œuvre des politiques publiques doit être transparente, de façon à justifier et légitimer les décisions prises et à renforcer la confiance de tous. Rendre compte 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.

Conduire sur la durée des politiques en faveur des jeunes implique ainsi 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. Les mécanismes d'évaluation doivent être prévus très tôt, afin de pouvoir ajuster les dispositifs en fonction des résultats obtenus. Renforcer les actions en faveur des jeunes mobilisera en effet des ressources dans un contexte budgétaire tendu.

Ainsi, 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, comme le montre la stabilité du taux de jeunes condamnés en état de récidive ou de réitération légales. En la matière, les outils d'évaluation dont dispose l'État pour comprendre ce phénomène et adapter les outils de sa politique sont trop faibles, alors que les quelques études disponibles pointent des améliorations nécessaires.

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 la déclinerait

Les jeunes devront faire face aux effets du changement climatique, aux mutations numériques et à des instabilités économiques et géopolitiques.

Ils ont, par ailleurs, 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 et 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.

Chapitre introductif



Période de changements intenses, la jeunesse porte également en elle l'avenir. Les jeunes forment leur parcours, avec leurs familles, mais les pouvoirs publics ont un rôle d'accompagnement décisif, ne serait-ce qu'au travers des études, des diplômes, des formations proposées, des droits sociaux et nombreuses autres mesures dont l'ensemble forme les politiques publiques en faveur de la jeunesse.

Chiffres clés

9 millions de personnes

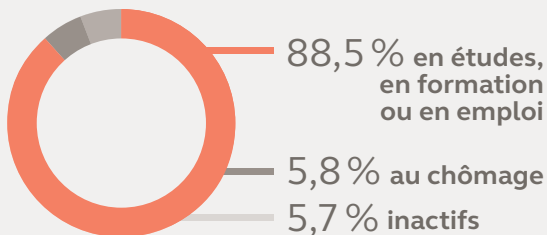
ont entre 15 et 25 ans, soit 13,2 % de la population. Cette part va baisser et devenir inférieure à celle des plus de 75 ans d'ici une dizaine d'années



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

A. Neuf millions de 15-25 ans en France aujourd'hui

La jeunesse peut être approchée sous l'angle démographique autant que par ses droits. Si les chercheurs hésitent à scander des étapes étroites, caractériser la jeunesse par l'âge est inévitable. L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) l'a définie comme les 15-24 ans ; l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou l'Union européenne retiennent désormais les 15-29 ans. Au-delà d'événements comme l'obligation de scolarisation ou la majorité, la jeunesse se constitue autour d'une progressivité des compétences juridiques et sociales. Les 25 ans accomplis, avec le bénéfice du revenu de solidarité active (RSA), y marquent une étape. C'est la raison pour laquelle les juridictions financières ont privilégié la tranche d'âge des 15-25 ans, soit les dix années allant de la sortie du collège à l'acquisition de l'ensemble des droits sociaux et fiscaux.

En 2024, les 15-25 ans représentent neuf millions de personnes (13,2 % de la population). Les perspectives démographiques sont alarmantes. Selon le scénario central de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), leur part va baisser et devenir, d'ici une dizaine d'années, inférieure à celle des plus de 75 ans. Tous les départements n'en subiront pas l'impact de la même manière ; si rien n'est fait, les départements ruraux seront sévèrement frappés.

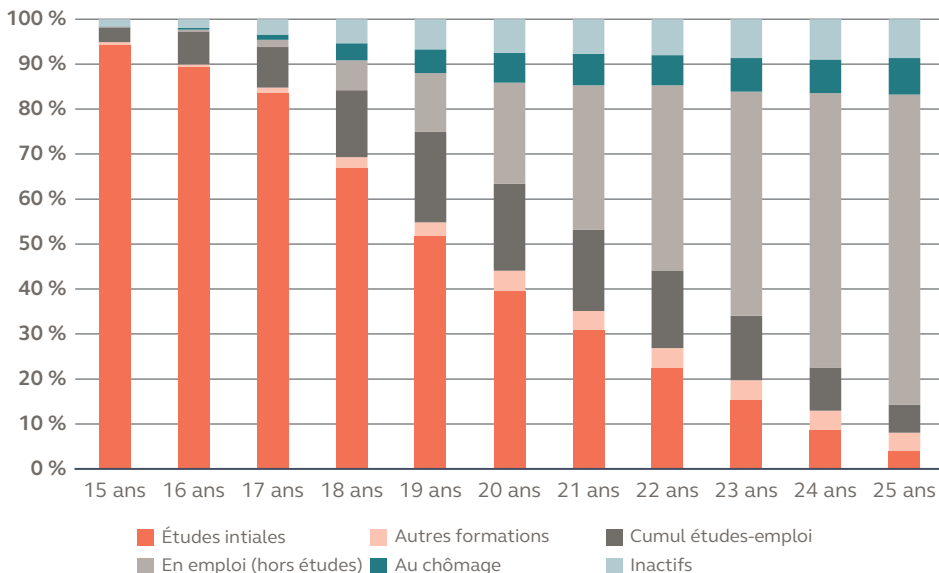
De multiples aides, financières ou indirectes, tels les tarifs réduits, sont ouvertes aux jeunes. Leur profusion pose un problème de lisibilité et d'information qui se traduit par une méconnaissance des droits et un non-recours très élevé. La politique d'aide en faveur des jeunes pourrait ainsi contribuer à creuser l'écart entre ceux qui sont bien informés et ceux qui se situent aux périphéries du système.

B. Un accès à l'autonomie globalement réussi

Les jeunes achèvent leurs études en moyenne à 21 ans et demi. Plus de la moitié d'entre eux est diplômée du supérieur, ce qui positionne la France au-dessus de la moyenne et des objectifs européens (respectivement 42 % et 45 %).

L'entrée dans la vie active est progressive et massivement réussie à 25 ans. L'immense majorité des 15-24 ans (88,5%) est en études, en formation ou en emploi. Les autres, connus sous l'acronyme de NEET, sont au chômage (5,8 % en 2022) ou inactifs (5,7 %). Cet indicateur, sur lequel la France se situe à un niveau très proche de la moyenne européenne, est désormais privilégié sur le plan international. Il évite les incompréhensions récurrentes sur le taux de chômage des jeunes actifs.

GRAPHIQUE N° 1 | Situation des 15-25 ans 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

Les jeunes quittent le domicile parental en moyenne à 23 ans et demi. Cet âge moyen s'est retardé, comme celui à la naissance du premier enfant (un peu plus de 29 ans) mais est moins dégradé que chez nos partenaires européens.

La jeunesse est enfin marquée par un intense engagement associatif et une participation électorale, telle qu'étudiée par l'Insee, largement majoritaire (77%), quoiqu'en retrait de 9 % par rapport à la moyenne de la population.

C. Des inégalités persistantes

Par-delà les moyennes, les trajectoires des jeunes présentent des inégalités persistantes. Comme le montrent les enquêtes du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), si sept jeunes sur dix sont durablement insérés dans l'emploi trois ans après leur sortie d'études, 16 % en sont durablement éloignés. Ces inégalités sont fortement liées au niveau de diplôme, lui-même encore dépendant de la catégorie socio-professionnelle des parents. Elles reflètent également le lieu de résidence, les jeunes sans diplôme issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville étant plus massivement au chômage que ceux des zones rurales. Au final, près d'un jeune de 18 à 25 ans sur dix est en situation de pauvreté. Ce taux est nettement moins élevé qu'en Allemagne ou dans la moyenne des pays de l'OCDE. Enfin, à niveau de diplôme équivalent, les inégalités de genres persistent pour l'accès à un emploi de cadre et le niveau de rémunération.

Malgré des trajectoires massivement réussies, la jeunesse n'est pas exempte des problématiques de déshérence que connaît une partie des populations des pays développés, ce qui renvoie tant à la qualité de l'engagement parental qu'aux politiques publiques mises en œuvre pour accompagner les jeunes en difficultés.

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

A. Des acteurs multiples, une gouvernance fragmentée

À partir des années 1980 et sans discontinuer depuis, la jeunesse a été érigée en priorité de politique publique : création d'un Comité interministériel pour la jeunesse (1982), publication du Livre vert sur la jeunesse (2009), instauration du Conseil national de la refondation de la jeunesse (2022). Cette priorité a été reprise au niveau de l'Union européenne, dont le rôle s'est affirmé depuis le pacte pour la jeunesse de 2005. La multiplication des initiatives entraîne pourtant une certaine désillusion.

Par-delà le rôle des familles et des associations, le nombre des acteurs publics est considérable. Toutefois la politique de la jeunesse ne dispose pas, au sein des pouvoirs publics, d'une organisation qui lui soit propre et en état de répondre d'une politique conçue comme un tout devant le Parlement ou les citoyens. La direction en charge des politiques de la jeunesse (la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative – DJEPVA), est une petite structure qui n'a pas les moyens de peser sur les grandes administrations centrales, d'autant qu'entre 2022 et 2024, la fonction de délégué interministériel à la jeunesse en était dissociée. Prévu pour être réuni au moins deux fois par an, le Comité interministériel à la jeunesse ne s'est tenu que trois fois en 42 ans. Créé à la demande de l'Union européenne, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse comporte des représentants des jeunes et a une activité indéniable mais ne suscite pas tous les retours attendus.

Les compétences des collectivités territoriales en direction de la jeunesse sont très larges et donnent lieu à de multiples actions locales. L'absence de définition du contenu de leur compétence en matière de jeunesse les expose à un risque de superposition des interventions, que le rôle de chef de file confié aux régions par la loi en 2017 et la mise en place d'instances de concertation n'écartent pas.

B. Plus de 53 Md€ de dépenses de l'État pour les 15-25 ans

Il n'existe pas de consolidation des crédits alloués aux jeunes par l'ensemble des acteurs publics. Le document de politique transversale jeunesse accompagnant les lois de finances concerne l'État et s'avère difficilement exploitable. Dans ce contexte, la Cour a interrogé tous les ministères sur leurs crédits destinés aux 15-25 ans. Afin de disposer d'une estimation suffisamment fine, seules les mesures spécifiques aux jeunes ont été retenues, auxquelles ont été ajoutés les aides personnalisées au logement et les crédits d'hébergement d'urgence dont ils bénéficient. Il en ressort que les dépenses de l'État pour les 15-25 ans dépassent 53 Md€, soit 12 % du budget et 2 % du PIB.

TABLEAU N° 1 | 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

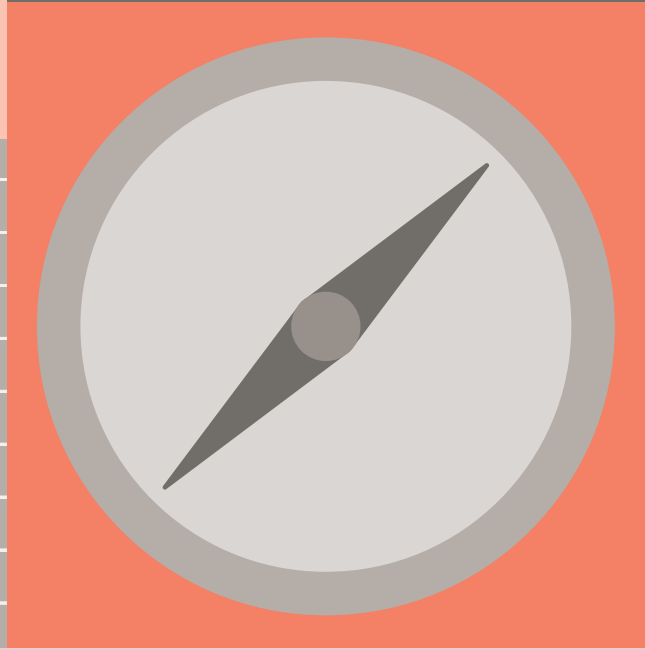
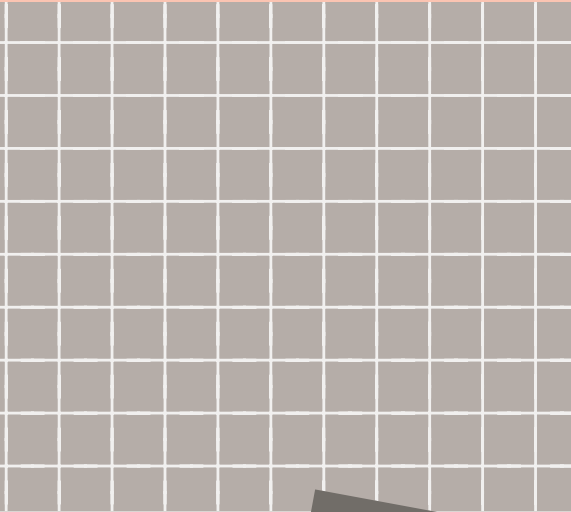
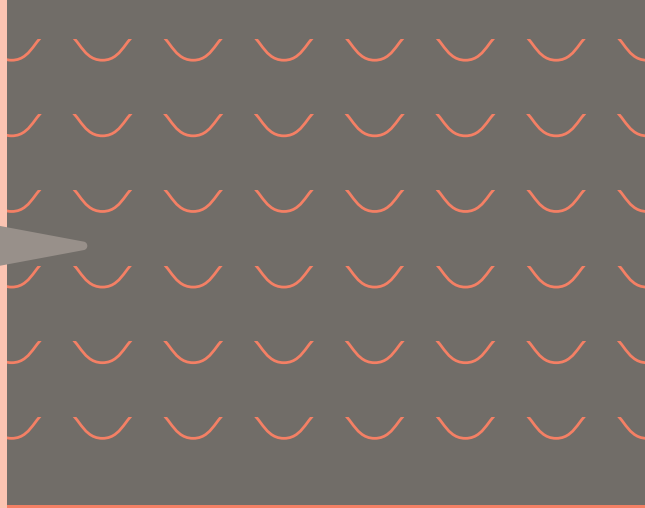
Les dépenses de l'État correspondent aux trois quarts à des dépenses d'éducation (lycée et supérieur), et même aux quatre cinquièmes si l'on intègre les écoles financées par tous les ministères. Sur ce plan, le niveau de dépenses de la France est comparable à la moyenne des pays de l'OCDE. Le deuxième poste de dépense correspond à la mission travail et emploi, qui porte notamment le contrat d'engagement jeunes (782 M€ versés) et les aides et exonérations aux employeurs pour l'apprentissage, dont la dynamique est très forte (3,5 Md€). Le troisième poste est celui de la cohésion des territoires et intègre en particulier les aides personnalisées

au logement ; il est suivi par la protection judiciaire de la jeunesse. Il existe par ailleurs une multiplicité de dispositifs *ad hoc* dans les différents ministères avec parfois des financements très faibles et une connaissance également limitée de leur existence par les publics ciblés.

L'effort de la Nation pour la jeunesse est donc réel. Il est marqué, depuis plusieurs décennies, par une dynamique attentive et par la motivation des agents chargé de le mettre en œuvre. Des difficultés subsistent cependant, cristallisées autour de deux questions : l'équilibre entre les mesures réservées aux jeunes et les politiques de portée générale, auxquelles ils ont accès au même titre que le reste de la population ; le caractère universel des dispositifs les plus coûteux en faveur des 15-25 ans, dont le revers est que les politiques de la jeunesse ne paraissent pas systématiquement orientées vers les publics les plus en difficulté, qui n'ont par ailleurs pas suffisamment recours à leurs droits.

Au regard de ce premier panorama, les 16 enquêtes présentées illustrent quatre thématiques structurantes pour l'action publique :

- 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'apprentissage à la citoyenneté et à la vie dans la cité.



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

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

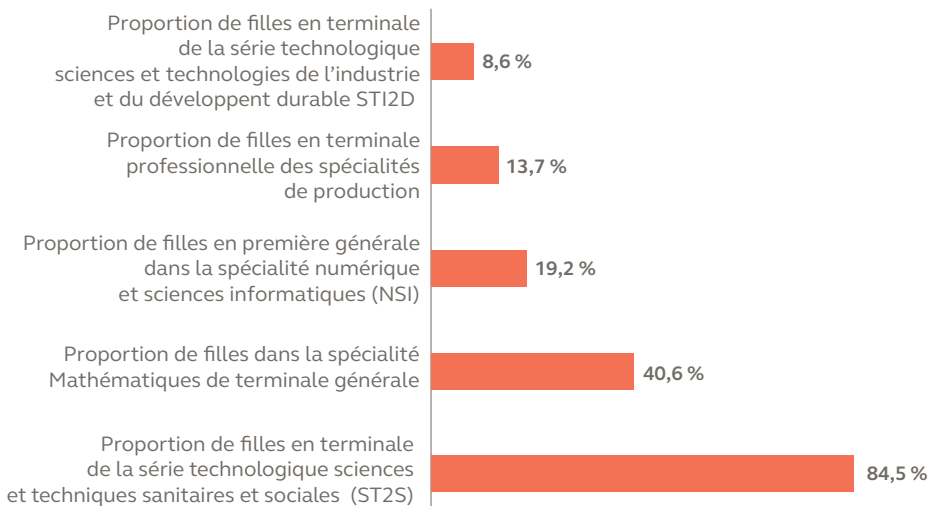
élèves par psychologue de l'Éducation nationale

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

La « politique de l'orientation » a pour objectif de fournir aux élèves et à leurs familles une information éclairée pour améliorer leur insertion professionnelle. Elle vise à lutter contre les déterminismes - social, territorial et de genre - et à prévenir le décrochage scolaire par l'aide à la construction d'un projet.

L'orientation reste très marquée socialement, après la classe de troisième, entre la voie générale et technologique d'une part et la voie professionnelle d'autre part. Elle s'appuie en effet sur les résultats scolaires des élèves, fortement corrélés à leur origine sociale, et cela dès le premier degré. À notes égales et vœux égaux, les décisions des équipes éducatives surdéterminent l'orientation des jeunes de familles défavorisées vers la voie professionnelle après la troisième. Les choix d'orientation restent également très genrés à tous les niveaux de formation.

GRAPHIQUE N° 1 | Proportion de filles dans l'effectif (rentrée 2022) – secteurs public et privé sous contrat



Source : DEPP

Après une longue diminution entre les rentrées 2007 et 2021, les demandes concernant la voie professionnelle sont reparties à la hausse depuis 2022 mais cette voie reste moins valorisée socialement. Environ 40 % des jeunes concernés ressentent cette orientation comme « subie ». L'affectation par établissement, en fonction des places disponibles, ne correspond pas toujours aux désirs des jeunes ni aux besoins du marché de l'emploi. Les formations industrielles restent peu attractives.

De nombreux pays commencent à faire découvrir les métiers dès l'école primaire (Finlande, Allemagne, Écosse). La Suisse fournit un exemple où la voie professionnelle, fréquentée par 70 % des élèves, est socialement valorisée et conduit à l'insertion ou à la poursuite d'études.

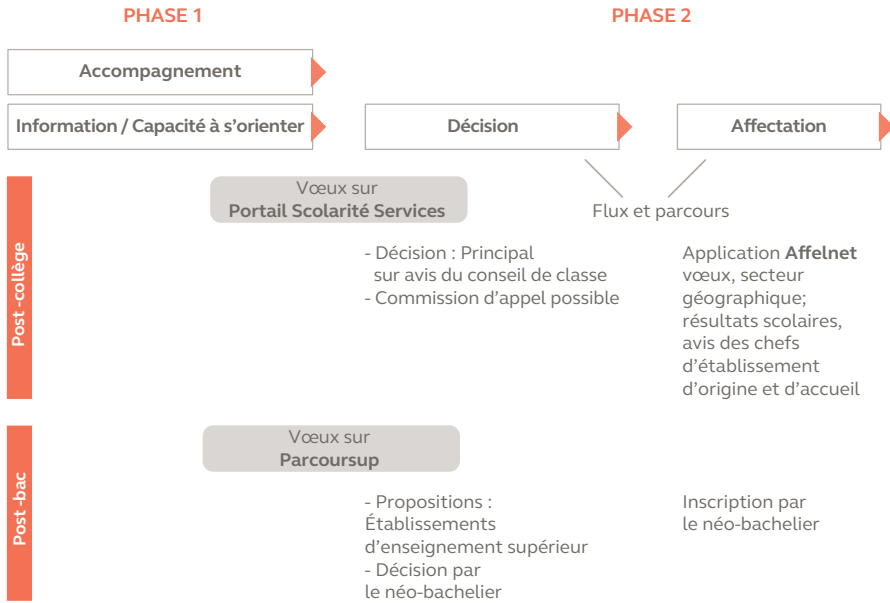
II. Mieux répondre aux attentes des jeunes

Face aux nombreuses réformes de l'éducation qui se sont succédé depuis 2018, un important besoin d'accompagnement à l'orientation des élèves et des parents a émergé. En parallèle, la mission d'orientation a été confiée en priorité au professeur principal, tandis que les psychologues de l'Éducation nationale ont vu leur action évoluer vers le suivi psychologique des élèves et l'accompagnement des élèves les plus en difficulté, psychologique, sociale ou d'apprentissage.

Cependant ce transfert de mission n'a pas été accompagné. En effet, les enseignants ne reçoivent pas la formation initiale nécessaire et peu de formation continue. Par ailleurs, les heures qui, dans l'emploi du temps des élèves, sont censées être consacrées à l'orientation des élèves dans les collèges et les lycées d'enseignement général et technologique, ne figurent pas dans les volumes horaires des enseignements obligatoires applicables aux élèves. Elles ne sont financées qu'à hauteur de la part modulable de l'indemnité pour le suivi et l'orientation des élèves (ISOE) versée au professeur principal. Selon nombre de chefs d'établissement, l'absence de moyens fléchés et la charge de travail expliquent la difficulté à concrétiser une politique d'orientation.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre l'État et les régions prête à confusion. En effet, la loi prévoit que « *la région organise des actions d'information* » et non « *les actions d'information* » à destination des élèves. Le transfert plein et entier de la compétence « *orientation* », revendiqué par les régions, impliquerait de leur confier des décisions d'ordre pédagogique qui incombent à l'État (cf. le schéma ci-après).

SCHÉMA N° 1 | Processus d'orientation



Source : Cour des comptes

Une clarification de la responsabilité des régions s'impose néanmoins, qui permettrait de mieux articuler les interventions des nombreux acteurs locaux.

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. La lisibilité des diplômes, la pertinence des formations et l'ajustement des capacités requièrent un pilotage politique et stratégique fort au niveau régional, en lien avec le tissu économique.

Recommandations

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*).

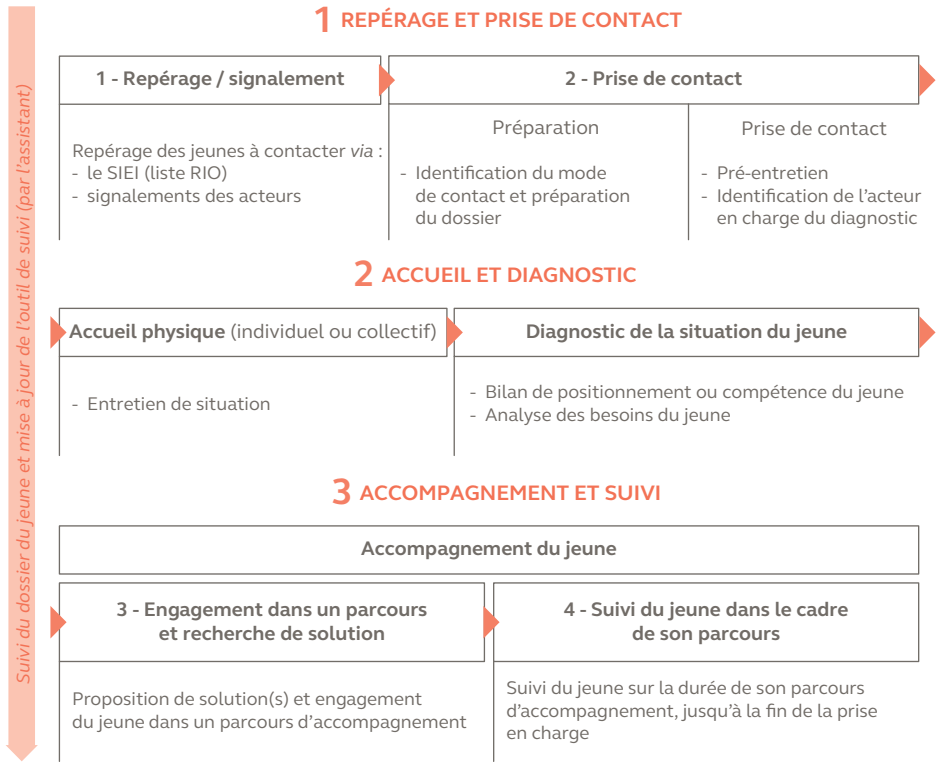
2.

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 en vigueur depuis la rentrée scolaire 2020. Elle répond à l'objectif de tout mettre en œuvre afin d'empêcher la sortie des jeunes sans qualification et sans compétences du système scolaire et de repérer les jeunes sans solution ni accompagnement.

Selon la loi, l'obligation est remplie lorsque le jeune poursuit sa scolarité dans un établissement d'enseignement, est apprenti ou stagiaire de la formation professionnelle, occupe un emploi ou effectue un service civique ou bénéficie d'un dispositif d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle. Elle repose sur une démarche en trois phases : repérage, accueil et diagnostic, accompagnement.

GRAPHIQUE N° 1 | Les trois phases de l'obligation de formation



Source : ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

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

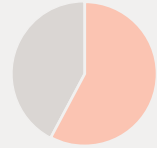
bénéficiaires d'une solution proposée par l'Éducation nationale durant l'année scolaire 2022-2023

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 souffre d'une communication inadaptée : le numéro de téléphone et le site institutionnel ont, dès leur mise en place, été peu utilisés par les jeunes et leurs familles. Une communication territoriale, plus proche des lieux de vie des jeunes et de leurs modes de communication (maraudes numériques, réseaux sociaux), est à rechercher.

Le système d'information mis en place en 2011 par le ministère de l'éducation nationale pour repérer les décrocheurs fournit des données incomplètes et peu fiables, ce qui a conduit les acteurs à trouver des moyens palliatifs (appels téléphoniques aux familles pour vérifier les informations, systèmes d'information parallèles), puis à développer un nouvel outil plus fiable, le SI Communautaire. Prévu depuis 2021, ce dernier n'a toujours pas été livré.

L'obligation prévue par la loi demeure une notion incertaine. Les missions locales ne transmettent pas systématiquement aux départements les informations relatives à la situation des jeunes. En outre, faute de définition de leur rôle spécifique, les départements agissent au titre de leurs compétences de droit commun, sans qu'il soit possible de connaître les suites de leur intervention.

II. Une mobilisation accrue des acteurs au profit des décrocheurs mineurs, mais une animation interministérielle à redynamiser

Au croisement de plusieurs politiques publiques (lutte contre le décrochage scolaire, insertion professionnelle, pauvreté, jeunesse, protection judiciaire de la jeunesse, politique de la ville), l'obligation de formation requiert la coordination de nombreux acteurs. Or le pilotage assuré par l'État est insuffisant : l'animation s'est essouffée aux plans national et régional ; il n'existe aucun indicateur renseigné, ni aucune cible ; le coût du dispositif n'est pas identifié ; les lacunes observées dans sa mise en œuvre n'ont donné lieu à aucune mesure corrective ; aucune méthodologie d'évaluation n'a été définie.

Au plan local, le dispositif s'appuie sur les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs, créées en 2011 et animées par les services de l'Éducation nationale et les missions locales. Elles identifient les jeunes relevant de l'obligation de formation, examinent leur situation et leur proposent des solutions. L'obligation de formation a permis de revivifier certaines de ces plateformes mais beaucoup n'ont pas le niveau de mobilisation attendu.

III. Mieux identifier les jeunes et enrichir l'offre de solutions

Depuis l'instauration de l'obligation de formation, le repérage des jeunes « invisibles » a été amélioré, ce qui peut expliquer que le nombre de jeunes relevant de l'obligation de formation (environ 150 000) soit beaucoup plus élevé qu'initialement envisagé (60 000). Cependant une proportion importante de jeunes qui en relèvent ne la respectent pas (plus de 50 %), souvent parce que le contact est impossible à établir avec le jeune ou sa famille ou a été rompu.

Les solutions offertes aux jeunes sont majoritairement les dispositifs de droit commun proposés par les missions locales et les services de l'Éducation nationale ; seule la « *Promo 16-18* » de l'Afpa constitue un dispositif nouveau. Elles sont souvent organisées sur quelques semaines ou quelques mois, avec le risque d'interruptions majeures dans le parcours des jeunes durant leur minorité.

Par ailleurs d'importantes disparités territoriales affectent notamment les zones rurales et l'outre-mer, la situation dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville étant moins défavorable. Une vision d'ensemble des solutions disponibles et une mutualisation des bonnes pratiques sont à développer.

L'amélioration du suivi d'une partie des jeunes concernés et la coopération effective entre les deux politiques publiques de l'éducation et du travail, qui avaient jusque-là du mal à collaborer, plaident pour un approfondissement de la démarche plutôt que pour son abandon. Il importe dès lors de corriger rapidement les lacunes constatées et de déployer le nouveau système d'information afin de pouvoir apprécier les effets de l'obligation de formation sur les jeunes de 16 et 17 ans.

Recommandations

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*).

3.

La prévention de l'échec en premier cycle universitaire

À la rentrée 2023-2024, environ 700 000 étudiants étaient inscrits en cursus de licence dans les disciplines générales. Cependant moins d'un étudiant sur deux obtient son diplôme en trois ou quatre ans. La prévention de l'échec est donc un enjeu essentiel, pour les jeunes concernés et leur famille, mais aussi pour la société et l'économie.

La Cour s'est efforcée d'analyser l'impact, sur la prévention de l'échec des jeunes en premier cycle, des dispositifs de remédiation mis en œuvre par les universités grâce aux financements octroyés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche depuis la loi du 8 mars 2018 relative à la réussite et à l'orientation des étudiants (dite « loi ORE »), d'un montant de 582 M€ entre 2018 et 2022, et à ceux issus du programme d'investissements d'avenir (PIA) et de France 2030, d'un montant de 794 M€ depuis 2017.

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

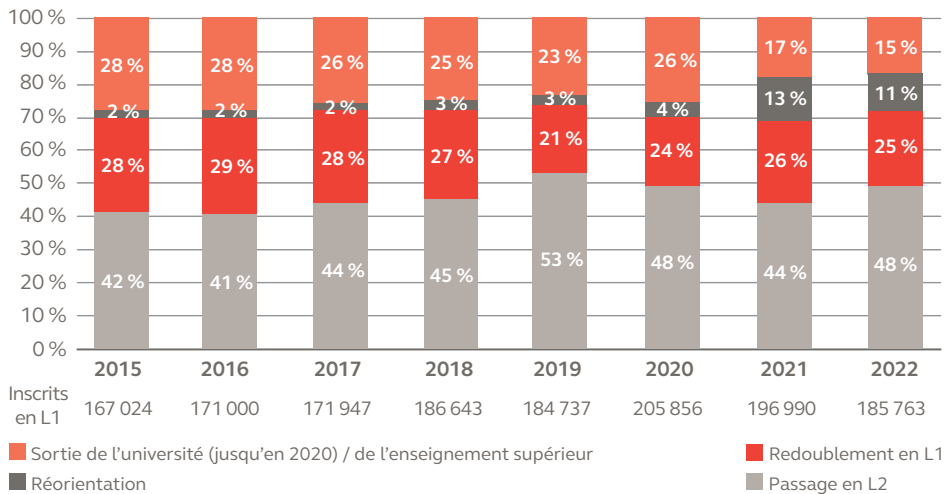
Ces chiffres concernent les étudiants inscrits en licence en 2021

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

En dépit d'une augmentation de près de six points entre 2013 (28,5 %) et 2019 (34,3 %), le taux de réussite en trois ans des étudiants inscrits en licence demeure inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (39 %). Les résultats de la première année, marqués par un faible taux de passage de première année (L1) en deuxième année de licence (L2) et par des taux élevés de redoublements et de sorties sans diplôme, mettent en évidence la nécessité d'intensifier les actions engagées.

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)

Certains des nombreux dispositifs déployés, tels que le « oui-si », institué par la loi ORE, qui offre à environ 30 000 étudiants un appui méthodologique et un soutien dans les matières fondamentales, n'ont pas démontré pleinement leur efficacité. D'autres, ciblés sur le suivi individuel des étudiants (mentorat, enseignants référents, etc.), présentent une efficacité réduite du fait du faible taux d'encadrement en licence ou, pour les dispositifs de spécialisation et de professionnalisation, de la complexité qu'engendre la refonte de la carte de formation. L'efficacité de cette politique pourrait également être renforcée par une meilleure connaissance des facteurs de l'échec (notamment les conditions de vie étudiante).

Par ailleurs les moyens mobilisés sont importants mais ne garantissent pas une amélioration de la situation pour l'avenir. En effet, le système de financement budgétaire des universités ne leur permet de consacrer qu'une part très limitée des ressources correspondantes aux dispositifs de prévention de l'échec des

étudiants. La plupart d'entre elles font face à cette situation en recherchant des financements extrabudgétaires, dans le cadre du plan d'investissements d'avenir et du plan France 2030. L'apport de ces financements a été fondamental pour déployer les projets structurants. Cependant, ils ne sont alloués que pour une période déterminée. Les universités doivent donc anticiper les conditions futures de financement des projets en cours ou à lancer.

II. La nécessité d'une approche plus globale pour l'amélioration de la réussite des étudiants

À défaut d'un document stratégique et d'une définition claire de l'échec et de la réussite, les objectifs assignés aux acteurs de la politique de prévention de l'échec et leur articulation, tant au niveau central que local, s'avèrent insuffisants, notamment pour développer la complémentarité des formations de premier cycle.

L'absence de procédures d'évaluation harmonisées des dispositifs de prévention et la contractualisation récente des moyens mise en place ne favorisent pas un pilotage des ressources par la performance en matière de réussite.

Les actions menées conjointement avec l'enseignement secondaire témoignent des efforts réalisés par les universités pour améliorer les conditions d'accès des néo-bacheliers à l'enseignement supérieur. Toutefois, la diversité des dispositifs mis en place rend nécessaire leur recensement par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec l'aide des universités, afin d'en améliorer la lisibilité pour les jeunes et leurs familles.

Parmi les pistes d'amélioration à conforter figurent la mise en place, au sein des universités et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'un système d'information performant, permettant de suivre le parcours des étudiants, et le renforcement du suivi de leur assiduité, adapté aux moyens des universités. Il convient par ailleurs de mieux appréhender les coûts réels du parcours en licence. Les études disponibles mettent en évidence un sous-investissement dans les licences, qui entraîne des coûts supplémentaires : réorientations, redoublements, sorties sans diplôme, abandons. La Cour a estimé à 534 M€ le coût annuel des redoublements et des sorties sans diplôme sur les trois années du premier cycle.

Recommandations

La Cour adresse les recommandations suivantes au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

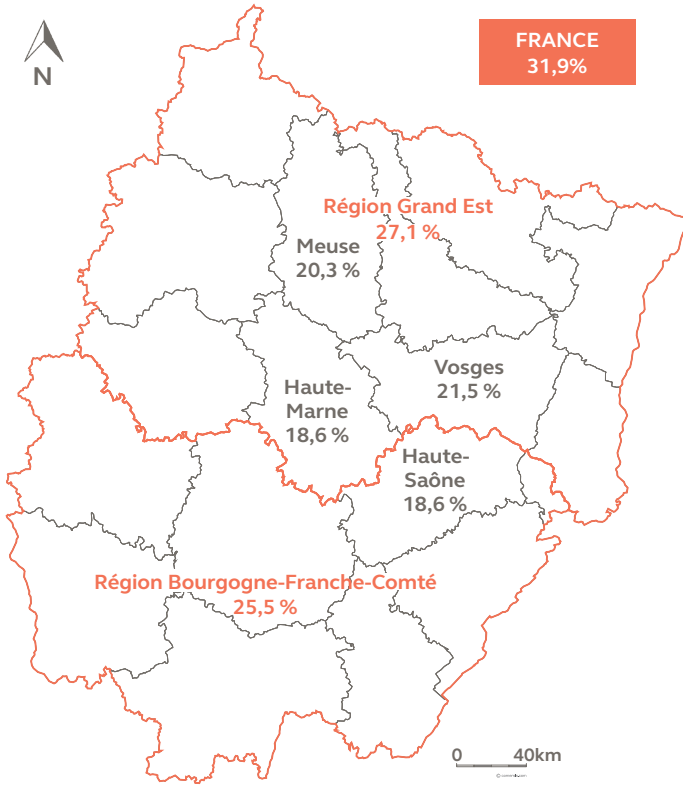
1. mieux identifier les causes de l'échec en premier cycle universitaire ;
2. rendre plus accessibles et lisibles tous les dispositifs d'accompagnement sur Parcoursup ;
3. mettre en place un suivi du parcours des étudiants ;
4. évaluer l'impact des projets PIA et France 2030 sur la réussite afin d'identifier les modèles les plus performants.

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

Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur des jeunes de 25 à 34 ans (49,4 %) est 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.

Une enquête a été conduite par les juridictions financières dans quatre départements à dominante rurale de l'est de la France (la Haute-Marne, la Meuse, la Haute-Saône et les Vosges) dont la part de diplômés de l'enseignement supérieur au sein de la population est plus faible que les moyennes régionales et nationale. Elle vise à vérifier si les jeunes issus des territoires ruraux disposent des mêmes chances d'accès à l'enseignement supérieur que les jeunes des espaces urbains.

CARTE N° 1 | Taux de diplômés de l'enseignement supérieur au sein de la population

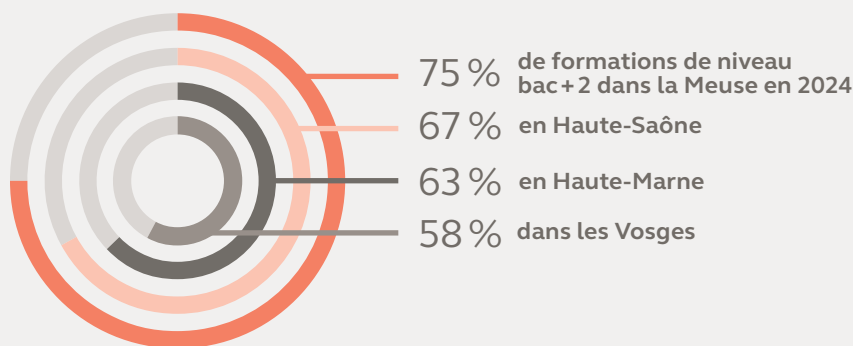


Source : Cour des comptes d'après Insee (données 2020)

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

I. Des jeunes ruraux confrontés à davantage d’obstacles que les jeunes urbains pour accéder à l’enseignement supérieur

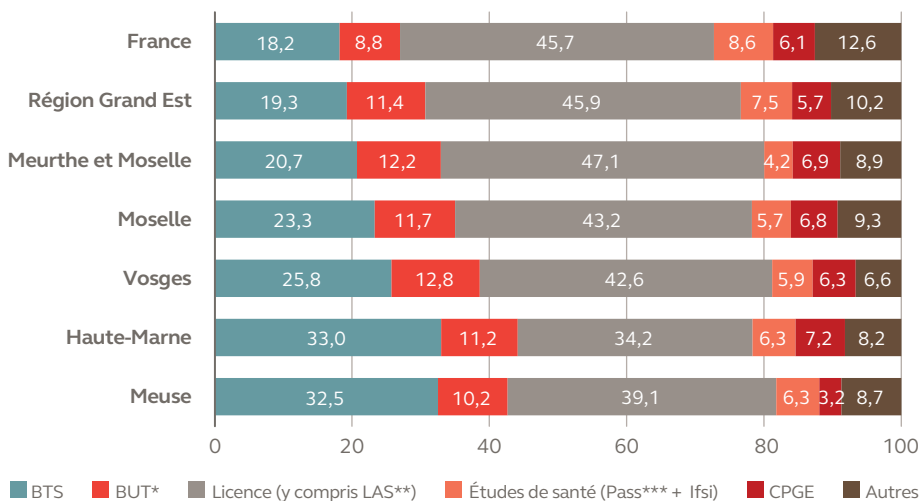
Les difficultés d’accès des jeunes vivant dans des territoires ruraux à l’enseignement supérieur résultent à la fois des caractéristiques de ces territoires et de freins individuels. Les jeunes concernés ont accès à une offre d’enseignement de niveau supérieur moins développée que celle des territoires urbains et principalement orientée vers les cursus professionnels (bac + 2), malgré la présence de quelques formations de pointe.

Leur accès à l’information sur l’offre de formation supérieure et la vie étudiante est plus difficile en raison notamment de leur éloignement des pôles universitaires. En outre, la population de ces territoires dispose en moyenne de ressources financières plus modestes que celles observées par ailleurs ou au niveau national. Enfin, des freins culturels peuvent parfois intervenir dans le choix de jeunes des territoires ruraux de ne pas poursuivre des études supérieures, synonymes d’éloignement de leur environnement familial, amical ou social.

II. Un accès moins fréquent mais de meilleurs résultats dans l’enseignement supérieur

Les choix de filière sont globalement similaires entre les jeunes des territoires ruraux et ceux issus des aires urbaines.

GRAPHIQUE N° 1 | 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

En revanche, les premiers sont proportionnellement plus nombreux à quitter leur académie pour suivre des études supérieures et plus mobiles que les seconds. Leurs résultats aux examens sont aussi meilleurs. En 2022, l'université de Lorraine a ainsi enregistré des taux de réussite supérieurs à la moyenne pour les étudiants ayant obtenu leur baccalauréat en Haute-Marne et dans la Meuse.

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 principalement, d'une part, sur le soutien au développement d'une offre de formation de proximité, dans le cadre de stratégies territoriales partagées entre les établissements d'enseignement supérieur, les collectivités et les acteurs locaux concernés et, d'autre part, sur un réexamen des modalités d'attribution des aides directes aux étudiants.

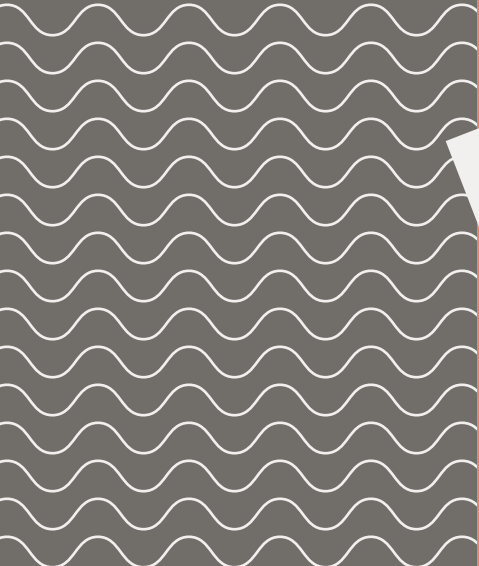
Il n'existe pas, dans les territoires observés, d'aide spécifique prenant en compte les difficultés rencontrées par les jeunes ruraux pour poursuivre leurs études. En effet, les dispositifs identifiés s'adressent à l'ensemble des jeunes et ne portent pas d'attention particulière à l'éloignement géographique ou à d'autres freins à l'accès des jeunes ruraux à l'enseignement supérieur.

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 à l'enseignement supérieur passe par des mesures visant à favoriser leur mobilité vers les pôles de formation de leur choix. Cette approche suppose une meilleure prise en compte de 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 constituerait également un facteur facilitant leur parcours de formation supérieure.

Recommandations

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*).



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.

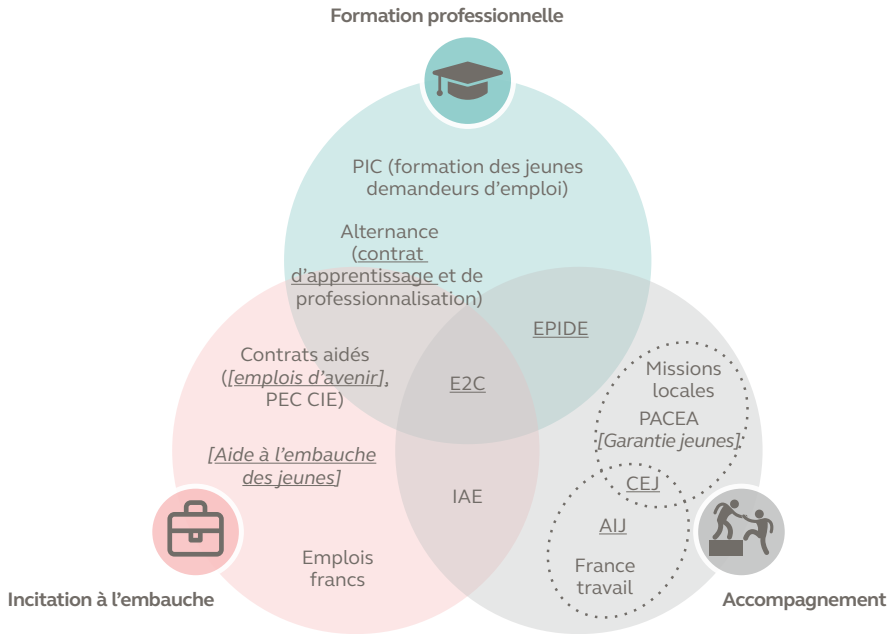
1.

L'emploi des jeunes

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 peuvent être regroupés en trois grandes catégories : l'accompagnement, la formation professionnelle et l'incitation financière à l'embauche.

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)

Chiffres clés

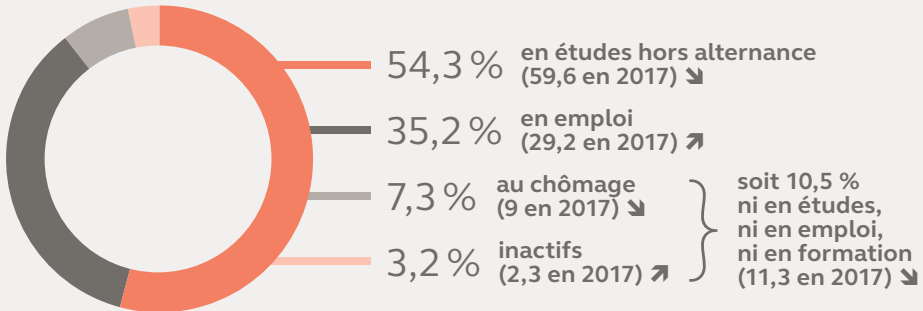
17,2%

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

Depuis 2017, la situation des jeunes sur le marché de l'emploi s'améliore : leur taux d'emploi a augmenté de six points entre 2017 et 2023. L'essor de l'alternance explique, à lui seul, plus de la moitié de cette hausse.

Pour autant, des difficultés structurelles persistent : la part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (« NEET ») reste élevée. L'accès à l'emploi demeure très dépendant du niveau de diplôme et les inégalités territoriales restent marquées.

L'accès des jeunes à l'emploi demeure plus difficile en France que dans les pays européens comparables : en 2023, chez les 15-24 ans, le taux de chômage est ainsi plus élevé en France (17,2 %) que dans l'ensemble de l'Union européenne (14,5 %), de même que la part des NEET.

L'amélioration observée coïncide avec un effort financier massif consenti par l'État. Si la dépense totale en faveur de l'emploi des jeunes reste difficile à mesurer, la dépense correspondant aux dispositifs ciblés sur les jeunes a fortement progressé, sous l'effet des mesures prises en réponse à la crise sanitaire. Elle se maintient, depuis la fin de celle-ci, à un niveau historiquement élevé : 7,3 Md€ en 2023, soit plus du double de la dépense totale mesurée en 2017.

Or le lien de causalité entre l'effort financier de l'État et l'amélioration de l'emploi des jeunes est incertain. D'une part, la conjoncture économique reste le principal déterminant de l'accès des jeunes à l'emploi. D'autre part, l'impact des dispositifs destinés à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi est encore mal connu.

Les pouvoirs publics devraient se doter d'un cadre stratégique rénové et régulièrement actualisé à l'aune de la conjoncture économique, selon une logique contracyclique. Le plan « *Un jeune, une solution* », conçu comme une réponse à la crise sanitaire, ne constitue plus une référence pertinente.

La formalisation de la stratégie suppose de mieux distinguer les difficultés spécifiques des jeunes et celles qui sont le reflet de dysfonctionnements plus globaux. Surtout, l'amélioration de l'emploi des jeunes devrait conduire les pouvoirs publics à ajuster la dépense globale et à cibler davantage leurs efforts vers les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

II. Construire des parcours sans rupture et adaptés aux besoins de chaque jeune

Alors que les dispositifs sont nombreux et complexes, les critères d'orientation des jeunes restent à clarifier et à harmoniser. À défaut, les parcours des jeunes risquent d'être influencés par des considérations sans rapport avec leurs besoins réels, tels que la volonté d'atteindre les cibles quantitatives ou d'afficher des « taux de sortie positive » élevés.

Les démarches de repérage et de remobilisation des publics dits « invisibles » se sont multipliées, sous la forme d'appels à projets en direction du secteur associatif. Elles doivent désormais dépasser le stade expérimental et s'inscrire dans une démarche lisible et durable.

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 souffrent d'importants effets d'inertie et ne permettent ni de corriger les déséquilibres territoriaux, ni de prendre en compte les résultats obtenus.

Le pilotage par l'offre, reposant sur des cibles en volume pour chaque dispositif, doit progressivement céder la place à un pilotage par les besoins et les résultats.

Cela permettrait de cibler plus efficacement les trois catégories de dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes :

- l'accompagnement, qui doit être mieux adapté, dans sa nature comme dans son intensité, aux besoins et aux motivations de chaque jeune ;
- les contrats aidés, auxquels l'État a fortement recouru pendant la crise sanitaire et dont le recentrage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi doit se poursuivre ;
- les aides à l'embauche d'apprentis, élargies en 2020, qui gagneraient à être ciblées sur les jeunes pour lesquels la valeur ajoutée de l'apprentissage est documentée.

L'objectif d'un parcours sans rupture se heurte enfin à une coordination inaboutie entre les acteurs de l'emploi des jeunes. Malgré la recherche de complémentarité, des rapports de concurrence persistent entre les missions locales et France Travail. Les passerelles entre dispositifs restent trop peu développées. La déconnexion entre prescripteurs et acheteurs de formations est parfois source de tensions.

L'amélioration de la coordination constitue l'objectif principal de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, notamment à travers la refonte de la gouvernance et la systématisation de l'inscription des jeunes sans emploi auprès de France Travail.

La réussite de cette réforme est subordonnée à plusieurs conditions : définition d'une ligne de partage à la fois claire et souple entre France Travail et les missions locales ; professionnalisation de la phase de diagnostic et d'orientation, qui nécessite de mieux mesurer la « distance à l'emploi » ; renforcement de l'animation et de la structuration du réseau des missions locales ; rationalisation des dispositifs ; resserrement des liens entre le service public de l'emploi, le système éducatif et les entreprises.

Recommandations

La Cour adresse au ministère 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.

2. L'accès des jeunes au logement

En matière d'accès au logement, les jeunes présentent des spécificités qui les rendent fortement sensibles aux tensions du marché. La politique du logement, qui cible surtout les étudiants, a un impact limité lorsqu'elle vise l'accès au parc de droit commun de l'ensemble des moins de 30 ans, à l'exception du mécanisme de garantie des loyers. Le morcellement de l'action publique appelle moins à chercher un traitement homogène des jeunes qu'à renforcer la coordination locale, afin d'offrir une solution adaptée aux parcours individuels et de s'assurer de la cohérence des initiatives.

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

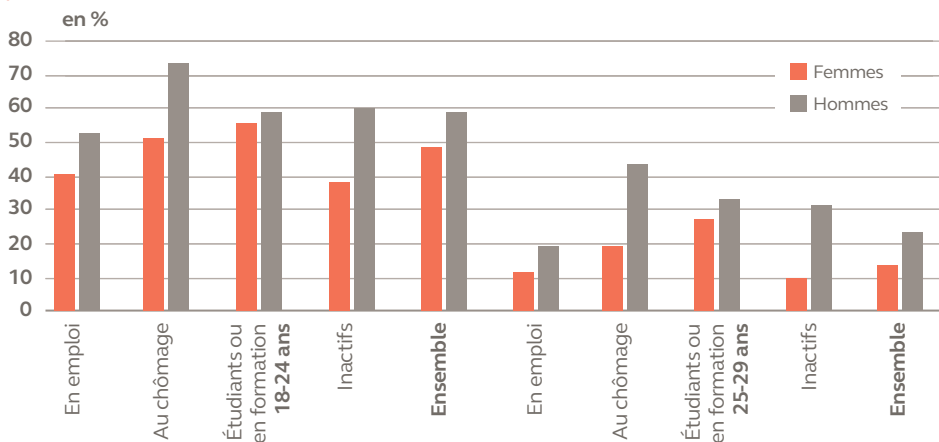
12,2%

dans les zones peu denses

I. Les spécificités de la jeunesse en matière de politique du logement essentiellement prises en compte pour les étudiants

L'accès à l'autonomie en matière de logement se fait selon des parcours individuels plus ou moins heurtés, corrélés au niveau de revenus ou d'insertion dans les études ou sur le marché du travail des jeunes, ainsi qu'au territoire concerné. Les zones urbaines, qui concentrent les opportunités de formation, d'emploi et de transports publics, se caractérisent par un maintien plus long au domicile parental, mais attirent aussi les jeunes qui « décohabitent ». Particulièrement mobiles, disposant de revenus faibles et à la recherche de logements urbains de petite surface pour de courtes durées, les jeunes sont sensibles aux tensions immobilières.

GRAPHIQUE N° 1 | Taux de cohabitants selon les types d'activité parmi les 18-29 ans (2018)



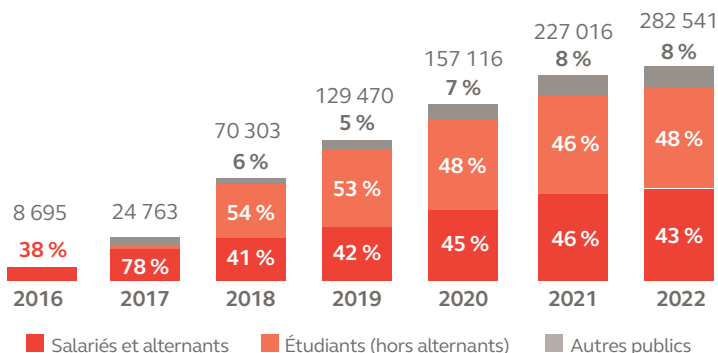
Source : Institut national de la statistique et des études économiques. Références, 2022, 1.4 Jeunes adultes de 18 à 29 ans (données issues du recensement 2018)

En dépit de ces caractéristiques, la politique d'accès au logement des 18-30 ans n'est pas pensée comme un tout cohérent. Ce sont surtout les étudiants qui ont bénéficié de dispositifs déployés au regard de leurs besoins. Un parc de 385 000 logements en résidences universitaires, à vocation sociale ou privée, leur est consacré. Les modalités d'attribution des aides personnelles au logement (APL) comportent des aspects favorables aux étudiants. Les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) sont des interlocuteurs bien identifiés qui, outre leurs résidences universitaires, gèrent les bourses sur critères sociaux. Ces bourses contribuent à solvabiliser les étudiants qui en bénéficient, qui plus est pour les niveaux de bourse les plus élevés. Enfin, le calcul des APL est plus favorable aux boursiers, qui sont prioritaires pour l'accès aux logements étudiants à vocation sociale.

II. Pour l'ensemble des jeunes, un soutien fragmenté à mieux coordonner

Le soutien public à l'accès au logement des jeunes non étudiants, majoritaires dans leur classe d'âge à compter de 21 ans, est moindre. Les efforts menés dans le cadre de la politique du logement depuis une dizaine d'années en faveur d'une logique de « logement jeune » ont des effets limités, qu'ils visent à mobiliser le parc social ou à faciliter l'accès des jeunes au parc privé. La garantie Visa pour le Logement et l'Emploi (Visale) fait figure d'exception. Ce dispositif a connu une importante montée en puissance, portée toutefois, là encore, par les étudiants.

GRAPHIQUE N° 2 | Évolution annuelle du nombre de contrats Visale et de la part de chaque public (2016-2022)



Source : Convention quinquennale entre l'État et Action logement, dossier de presse, juin 2023

La problématique du logement des jeunes se trouve à la croisée de silos administratifs résultant d'une approche par sous-populations cibles (apprentis, jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance, jeunes précaires, etc.). Les dispositifs en vigueur sont souvent sous-tendus par des objectifs de solidarité (nouvelles formes d'habitat telles que les cohabitations intergénérationnelles) ou d'insertion professionnelle et sociale, pour lesquels le logement apparaît comme facteur de stabilisation. C'est le cas des programmes d'accompagnement global et individualisés destinés aux jeunes en situation de précarité.

Cet éparpillement et la cohabitation de dispositifs multiples sont source de confusion et de disparités de traitement peu compréhensibles pour les usagers. Ils ne permettent pas de mesurer l'investissement public et génèrent des coûts de coordination, des ruptures de parcours ou des redondances qui nuisent à l'efficacité de ces dispositifs.

Pour autant, une politique cohérente d'accès au logement des jeunes ne peut être une politique homogène, tant les situations et les aspirations de la jeunesse sont diverses. Il revient aux territoires, en fonction de leur situation propre, de produire la connaissance nécessaire à l'action publique et la gouvernance adaptée. Les travaux réalisés s'agissant des étudiants peuvent être source d'inspiration pour le logement des jeunes dans leur ensemble. Au niveau national, la désignation d'un chef de file, chargé de proposer une analyse régulière de la situation des jeunes vis-à-vis du logement et de promouvoir le dialogue et l'échange d'expériences entre les territoires, serait de nature à améliorer l'efficacité de l'action publique.

Recommandation

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*).

3.

La mobilité des jeunes en transports collectifs : de la politique tarifaire au renforcement de l'offre dans les territoires

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

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



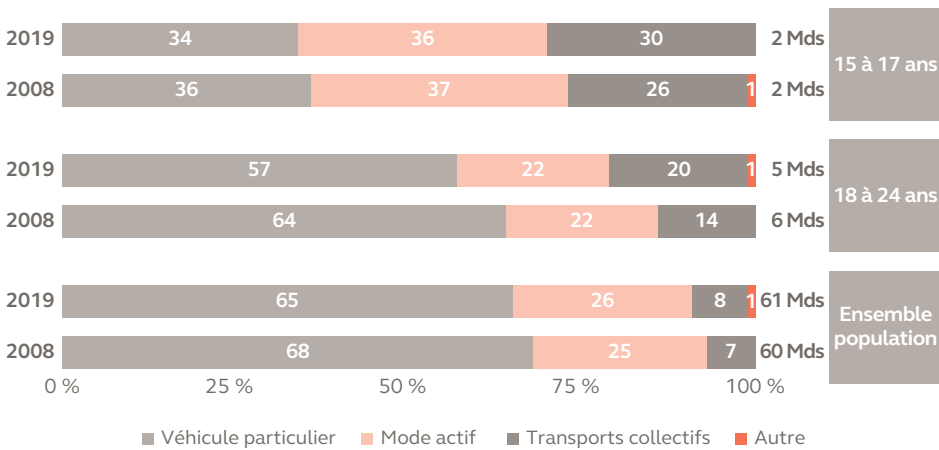
20 contrats

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

Les jeunes de 15 à 25 ans sont des utilisateurs significatifs et relativement captifs des transports collectifs. Même si l'usage de la voiture reste dominant, il a reculé entre 2008 et 2019 au profit des transports collectifs, dont la part est passée au cours de la même période de 14 % à 20 % pour les 18-24 ans et de 26 à 30 % pour les jeunes de 15 à 17 ans.

GRAPHIQUE N° 1 | Évolution de la part modale (en %) et du nombre de déplacements de courte distance



Source : ART, d'après ENTD 2008 et EMP 2019 – Note : Le mode actif renvoie au vélo et à la marche

Cette évolution témoigne d'un succès relatif des politiques de mobilité en faveur des jeunes. Cependant l'usage de la voiture reste prédominant après 25 ans. La fidélisation des jeunes dans les transports collectifs au moment du passage à la vie active revêt donc un caractère stratégique, au regard notamment de l'enjeu de la transition écologique.

Face à ce besoin de mobilité, l'organisation des transports collectifs relève de la compétence des collectivités locales, l'État ne jouant qu'un rôle d'ensemblier. Depuis la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), la gouvernance des transports collectifs 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). Toutes deux ont aussi vu leurs compétences élargies aux mobilités actives (vélo, marche, etc.). Au total, plus de 700 autorités organisatrices de la mobilité (AOM) couvrent l'ensemble du territoire.

Les transports constituent les premiers budgets régionaux et locaux (37 Md€ en 2023), auxquels s'ajoutent 3 Md€ de l'État.

II. Les tarifs réduits, axe principal de la politique de mobilité en faveur des jeunes

Les AOM ont fait jusqu'ici le choix de soutenir la mobilité des jeunes principalement à l'aide de réductions tarifaires (de l'ordre de 30 à 70 %), pouvant aller jusqu'à la gratuité. Cette politique a eu un impact positif sur la mobilité des jeunes mais se heurte désormais à plusieurs limites : elle ne cible pas assez les jeunes les plus défavorisés ; elle réduit d'autant les recettes des services de transport ; elle peine à fidéliser ces usagers après leur entrée dans la vie active.

Pour les dépasser, certaines autorités organisatrices ont recours à une tarification solidaire, qui permet de tenir compte de la capacité contributive des jeunes et limite le coût des politiques de réduction des tarifs. Au-delà de l'effort tarifaire, la mise en place d'une coordination tarifaire à l'échelle régionale et le renforcement des actions d'information à destination des jeunes sont des facteurs d'encouragement à l'usage des transports collectifs.

III. Des offres de mobilité à adapter davantage aux besoins des jeunes

La première contrainte à la mobilité n'est pas le prix mais le manque d'offre de transport, notamment dans les zones périurbaines et rurales, où les besoins des jeunes habitants sont insuffisamment pris en compte. Si la couverture des trajets domicile-études est relativement bien satisfaite, celle des trajets domicile-travail des jeunes actifs reste faible. Cette carence affecte l'ensemble de la population, mais elle touche plus particulièrement les jeunes compte tenu du faible niveau de leurs ressources. Ainsi, 38 % des jeunes ruraux de 15 à 29 ans ont renoncé à un entretien d'embauche en raison de difficultés de déplacement.

Pour y répondre, les AOM s'efforcent d'améliorer leur offre de transports collectifs dans les zones peu denses, en activant plusieurs leviers : extensions de lignes, multiplication des bus à haut niveau de service, déploiement de cars express, généralisation des transports à la demande, etc. Cet effort gagnerait à être assis sur des études plus précises des besoins de mobilité des jeunes. L'obstacle principal réside toutefois dans les contraintes financières accrues pesant sur le budget des transports, qui impliquent des choix délicats.

La coordination parfois insuffisante des AOM en matière d'offre et d'informations constitue un autre obstacle. La LOM a organisé la coordination entre AOM à l'échelle des 300 bassins de mobilité régionaux, mais les outils correspondants qu'elle a créés sont encore 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 structurantes, bénéficiant aux jeunes actifs.

Recommandations

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*).

4.

La prise en charge des jeunes majeurs sortant de 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 (ASE) en 2022. 221 000 d'entre eux sont accueillis et hébergés, dont plus de 31 900 jeunes majeurs.

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

Le parcours des jeunes majeurs issus de l'ASE est souvent marqué par des épreuves de vie et des ruptures douloureuses. Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ont la tâche difficile de se substituer dans la durée à la protection et à l'autorité parentales. Ils se heurtent à des difficultés pour offrir aux enfants une continuité éducative et des perspectives durables d'épanouissement.

Pour prévenir des « sorties sèches » à la majorité, sans perspective d'insertion sociale et professionnelle, la protection accordée aux jeunes majeurs a été progressivement élargie, notamment sous l'effet de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Ce texte a rendu obligatoire la prise en charge jusqu'à 21 ans des jeunes majeurs issus de l'ASE qui « ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants ».

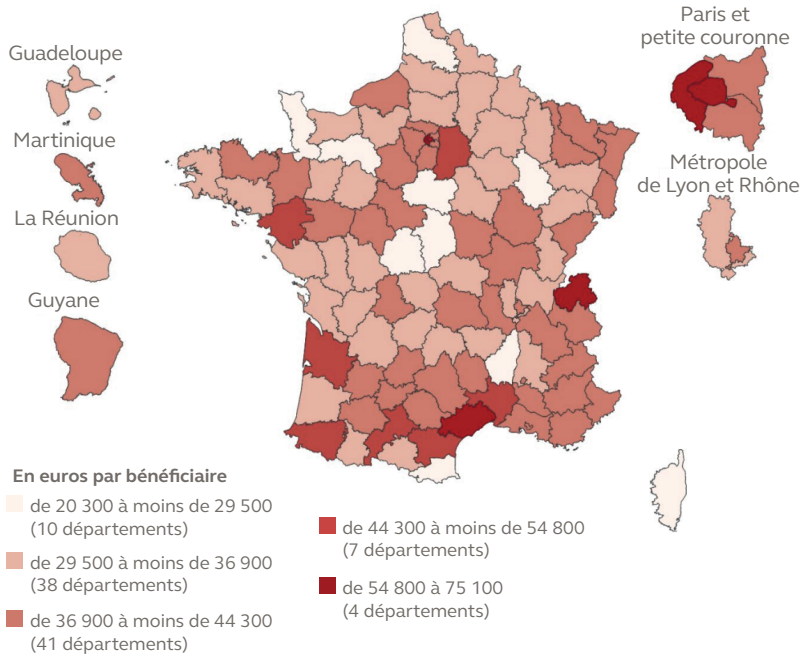
Avant l'adoption de cette loi, les services de l'ASE prenaient déjà en charge une part croissante de jeunes ayant atteint la majorité. Les dépenses correspondantes sont de l'ordre de 1 Md€.

II. Depuis 2022, une mise en œuvre encore variable des droits des jeunes majeurs sortant de l'ASE

Si les départements tentent d'apporter une réponse aux besoins des jeunes majeurs, les modalités de leur prise en charge divergent selon les territoires. Elles dépendent notamment de la structuration préexistante des politiques de protection de l'enfance. La loi du 7 février 2022 ne s'est pas traduite par une hausse notable et uniforme de la proportion de jeunes majeurs sortants de l'ASE pris en charge par les départements.

En 2022, le coût moyen de prise en charge des enfants et des jeunes majeurs s'élevait à 38 200 € par bénéficiaire et par an. Cependant, l'effort financier des départements est disparate, certains mobilisant quatre fois plus de moyens que d'autres.

CARTE N° 1 | Dépenses totales annuelles de prise en charge par bénéficiaire de l'ASE en 2022



Source : DREES L'aide sociale à l'enfance 2024

Sans méconnaître le caractère désormais opposable du droit à l'accompagnement, de nombreux départements restent le plus souvent attachés à la logique contractuelle et poursuivent des objectifs d'insertion professionnelle rapide. Le taux de prise en charge des jeunes issus de l'ASE varie de 38 % à 83 % selon les départements contrôlés. La durée des « *contrats jeune majeur* » varie selon les territoires, mais court généralement sur des durées limitées (de six à 18 mois). La durée des « *contrats jeunes majeurs* » proposés aux anciens mineurs non accompagnés (MNA) peut être encore plus courte.

La loi a prévu l'allocation par l'État d'une enveloppe financière annuelle au titre de l'accompagnement pour le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'ASE sans ressources ni soutien familial. Elle a été fixée à 50 M€ pour l'ensemble des départements, soit un montant inférieur aux charges et stable depuis 2022. L'État n'a pas cherché à orienter l'emploi de cette enveloppe, considérant qu'il lui appartenait seulement de pourvoir à un socle de base.

III. Un pilotage des dispositifs et un accès au droit commun insuffisants

Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance ont eu des effets tangibles, mais limités. Elles ont favorisé une prise en charge globale des jeunes majeurs à la sortie de l'ASE. Toutefois, la logique de projet, sur laquelle elles reposent, laisse les services déconcentrés de l'État et les départements face à des incertitudes sur leurs suites.

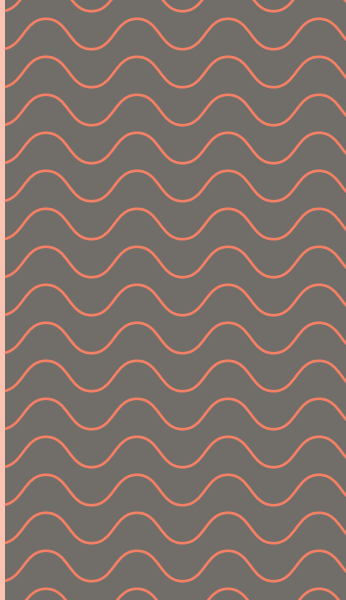
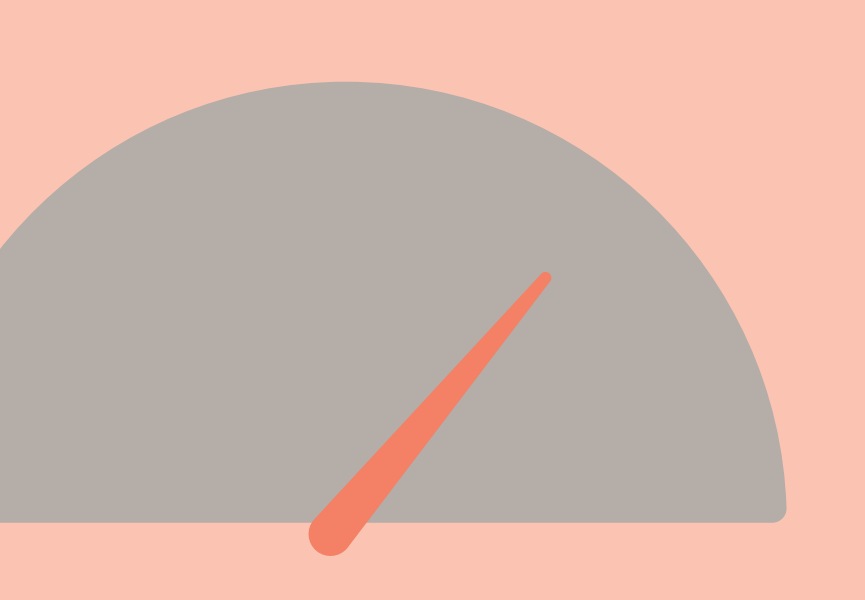
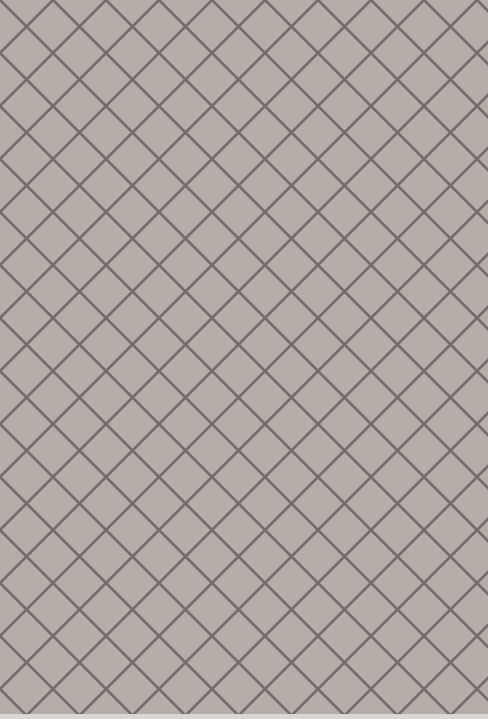
Des progrès sont constatés sur le logement ou sur l'assurance maladie, mais non en ce qui concerne l'accès au « pécule » dont les jeunes sont censés disposer à compter de leur majorité. En matière d'insertion, l'accès des jeunes issus de l'ASE au « *contrat d'engagement jeune* » souffre d'une absence de partenariat et de chef de file identifié, en dépit de modalités adaptées aux « jeunes en rupture » et d'un suivi coordonné avec les missions locales.

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.

Recommandations

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*).



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

79 % des jeunes Français sont des sportifs réguliers. Plus de 2,7 millions de licences sportives sont octroyées aux jeunes, dont certains sont multi pratiquants. 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 ainsi perméable aux courants qui façonnent la société et constitue une clé d'entrée pour analyser les grands enjeux transversaux à la jeunesse.

Chiffres clés

79%

des jeunes de 15 à 24 ans sont considérés comme des sportifs réguliers

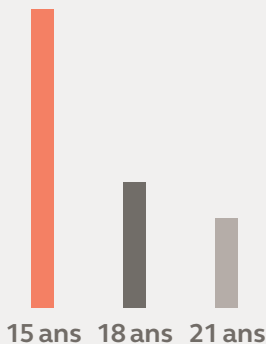


Source : statistiques eurobaromètre 2024, p44

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

Le bloc communal finance 93 % des dépenses d'équipements sportifs des collectivités locales. Les investissements récents ont majoritairement porté sur des équipements de proximité, dont un grand nombre, en libre accès, favorisent la pratique sportive des jeunes. Le recensement des installations sportives a été actualisé en 2024, mais aucune étude quantitative ou qualitative n'a été conduite sur l'utilisation de ces infrastructures. Cette situation réduit la capacité des financeurs à évaluer la performance de leurs dépenses.

Les 350 000 équipements sportifs sont inégalement répartis sur le territoire et ne répondent pas partout aux attentes des jeunes. En ville, face à une offre importante mais saturée, les initiatives de mutualisation des installations communales et scolaires, voire privées, doivent être renforcées. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville accueillent des équipements sportifs nombreux mais peu diversifiés. Dans les territoires ruraux, le nombre d'équipements sportifs a augmenté mais ils demeurent moins accessibles qu'ailleurs, particulièrement pour les jeunes qui ne disposent pas de moyens de transport.

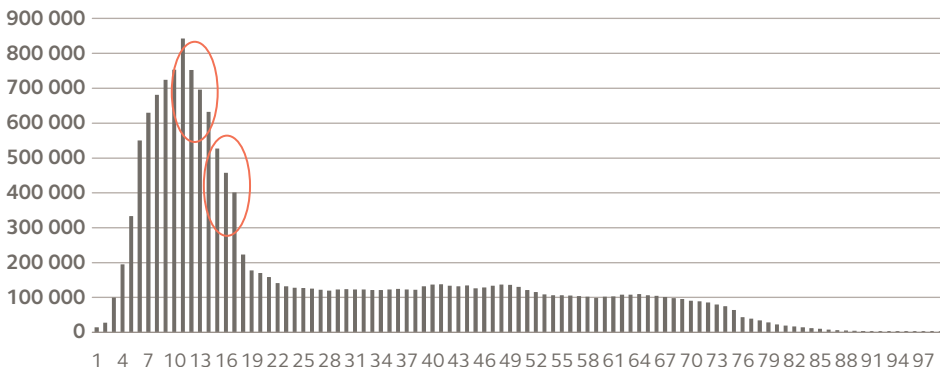
II. Une pluralité d'acteurs pour accompagner les jeunes vers le sport

Avec 120 fédérations, 325 000 structures associatives et 16,5 millions de licenciés, la France dispose d'un maillage d'associations sportives très dense. 42 % des jeunes français âgés de 15 à 30 ans en sont membres.

Les pouvoirs publics sont davantage financeurs que stratèges. Rares sont les collectivités locales qui formalisent leurs ambitions dans le domaine sportif en général et pour l'accès des jeunes au sport en particulier. Au niveau national, les soutiens financiers existants, comme le Pass'sport (75 M€ par an), sont insuffisamment ciblés sur les publics prioritaires.

Les offres publiques et associatives ne permettent pas d'endiguer les décrochages de la pratique observés entre 15 et 25 ans.

GRAPHIQUE N° 1 | Nombre de licences par âge, tous sexes confondus



Source : recensement des licences 2022

Le secteur privé, proposant des modalités de pratique plus souples et adaptées aux attentes des jeunes, se développe fortement. Il offre des possibilités de mutualisation insuffisamment exploitées.

Par le biais de l'éducation physique et sportive (EPS), l'Éducation nationale joue un rôle majeur. Toutefois son action pâtit du nombre limité d'heures d'éducation physique et sportive au lycée, de tensions sur les équipements, des disparités entre filières et de l'absence de suivi des « dispenses ». Le sport dans l'enseignement supérieur reste trop peu pratiqué.

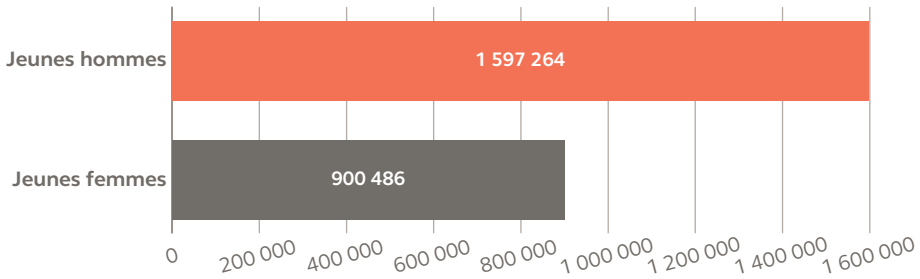
III. Des politiques orientées vers la performance au détriment d'une approche par publics cibles

Reposant sur une approche dominée par la compétition plutôt que sur le « sport bien-être » ou « plaisir », la majorité des moyens engagés profite à des jeunes déjà sportifs. Les jeunes éloignés du sport, par manque d'appétence ou pour des raisons de santé, se retrouvent peu dans la pratique compétitive.

Plusieurs publics devraient davantage être ciblés par les politiques publiques.

Les jeunes femmes pratiquent structurellement moins que les hommes et connaissent un décrochage plus important et plus durable. Accroître leur accès aux équipements de pratique libre, leur proposer un encadrement et lutter contre les freins socio-culturels constituent des leviers à approfondir.

GRAPHIQUE N° 2 | Jeunes femmes et jeunes hommes licenciés entre 15 et 24 ans



Source : recensement des licences 2022

Les jeunes en situation de handicap ont bénéficié des politiques volontaristes sur l'accessibilité des équipements sportifs depuis 2005 mais leur pratique reste inférieure à la moyenne. Quant aux jeunes en situation précaire, ils sont insuffisamment ciblés par les dispositifs d'aide et sont confrontés à une forme de reproduction sociale sportive.

Recommandations

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*).

2. Les maisons des adolescents : une réponse de première ligne pour les jeunes en mal-être

Les maisons des adolescents sont des structures pluridisciplinaires dédiées à la prévention et à l'accompagnement des problématiques adolescentes. Elles sont 123 en activité en 2024. Elles interviennent pour la plupart à l'échelle départementale. La demande croissante de jeunes en situation de mal-être et les difficultés d'accès aux structures de prise en charge spécialisées en font des acteurs de référence pour l'accompagnement des adolescents.

Chiffres clés

123

MAISONS DES
ADOLESCENTS



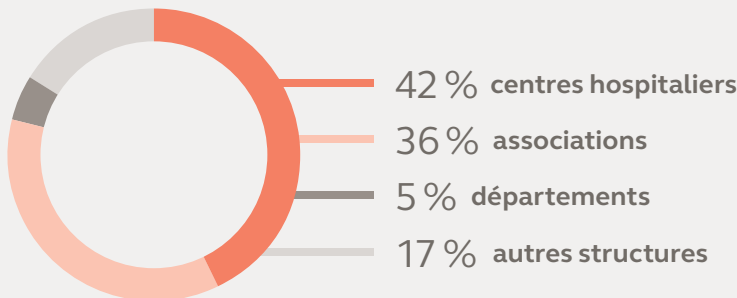
10 personnes
à temps plein
en moyenne par structure
(+ 37 % depuis 2018)

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

Nées dans les années 2000, les maisons des adolescents visaient à répondre, par une approche globale de la santé, à la demande de soins des adolescents. Libres de définir leur mode de fonctionnement, ces structures ont progressivement complété leur action par un volet social.

Leur mission consiste à répondre aux besoins des personnes reçues par un travail d'écoute, d'évaluation et d'orientation. Des actions collectives de prévention sont également proposées aux jeunes, ainsi que des temps de sensibilisation des professionnels aux problématiques adolescentes.

SCHÉMA N° 1 | Exemples de parcours au sein de MDA



Source : Cour des comptes, à partir des constats établis par les chambres régionales des comptes

Depuis leur création, ces structures accompagnent un nombre croissant de jeunes, majoritairement collégiens et lycéens. En 2021, ils étaient près de 100 000, soit une augmentation de près de 20 % depuis 2018. Deux tiers des jeunes accueillis étaient des jeunes filles. L'augmentation des demandes s'inscrit dans un contexte de hausse de l'expression du mal-être, déjà relevé par la Cour dans son [rapport sur la pédopsychiatrie](#) publié en 2023.

Des sondages menés par la Cour montrent que les maisons des adolescents sont bien identifiées par leurs bénéficiaires et leurs partenaires, généralement satisfaits de l'accompagnement proposé. Une étude scientifique de leurs impacts sanitaires et sociaux reste cependant à mener.

II. Des conditions d'entrée dans le parcours d'accompagnement à améliorer

Afin de jouer pleinement leur rôle, les maisons des adolescents doivent améliorer leur accessibilité, préserver leur réactivité et inscrire leur action au sein d'une offre de services plus lisible.

Les choix d'implantation des maisons des adolescents ne permettent pas toujours aux jeunes des territoires ruraux d'y accéder facilement. Le développement des démarches d'aller-vers et le renforcement des liens avec l'Éducation nationale sont des pistes identifiées pour remédier à ce problème.

La réactivité des maisons des adolescents est parfois remise en cause lorsque ces structures sont contraintes de pallier partiellement les carences d'autres acteurs (service de santé scolaire et psychiatrie infanto-juvénile).

Par ailleurs la lisibilité de leur action est altérée par l'offre foisonnante de soutien à la jeunesse et à la parentalité, notamment celle proposée par les Points Accueil-Écoute Jeunes (PAEJ), dont les missions sont comparables. La fusion des maisons des adolescents et des PAEJ permettrait de clarifier l'offre au bénéfice des adolescents.

III. Une mission de prévention à sanctuariser

Les maisons des adolescents sont essentiellement financées par des fonds publics, provenant principalement des agences régionales de santé et, plus marginalement, des départements et des autres collectivités locales. Les dépenses correspondantes atteignent environ 84 M€ par an. Avec la création de nouvelles MDA et l'élargissement de leurs missions, les moyens consacrés par l'État au dispositif ont sensiblement augmenté.

Ces ressources sont allouées de façon hétérogène. En outre, à effectifs similaires, les maisons des adolescents proposent des services très différents.

Les modalités de pilotage du dispositif apparaissent ainsi inadaptées au regard de la montée en puissance de son activité. Une liste de missions obligatoires pourrait être établie, valorisant l'accompagnement individuel des adolescents et la prévention de premier niveau. Au-delà de ces missions essentielles, les agences régionales de santé conserveraient la possibilité de moduler leur appui selon le contexte territorial.

Ce renforcement du cadre d'action des maisons des adolescents permettrait de garantir un niveau minimal de services sur l'ensemble du territoire national tout en conservant une souplesse de gestion adaptée aux réalités locales.

Recommandations

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 et caractéristiques des territoires en définissant des critères d'attribution des financements (*ministère de la santé et de l'accès aux soins*).

3.

Les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge

L'addiction aux drogues illicites et à l'alcool est une pathologie cérébrale définie par la dépendance physiologique et psychologique à la consommation de ces substances en dépit de ses effets délétères. En France, les jeunes de 12 à 25 ans sont particulièrement exposés au risque d'addiction en raison de la faiblesse des politiques de prévention et de soin.

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

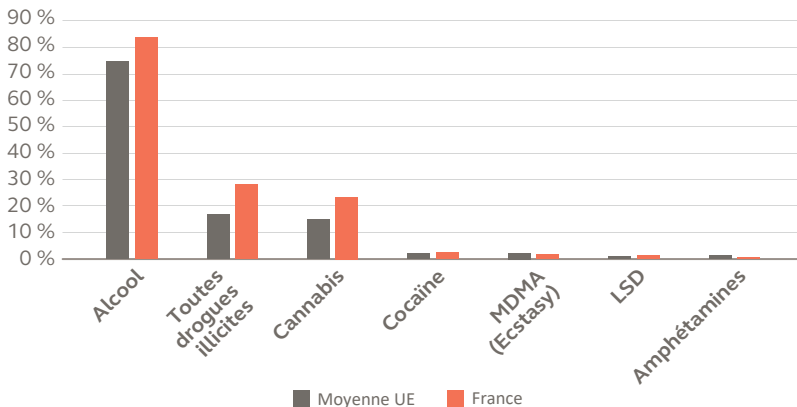
s'estime dépendant aux drogues illicites ou à l'alcool

I. Une jeunesse française particulièrement touchée

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.

La France est particulièrement touchée par ce phénomène : en 2021, 2,6 % des 18-24 ans déclaraient consommer quotidiennement de l'alcool (taux le plus élevé de la zone euro). S'agissant des drogues, la consommation française serait 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.

GRAPHIQUE N° 1 | Estimation de la consommation d'alcool et de drogues des 15-24 ans en France et dans l'Union européenne



Source : *European Drug Report 2024*

Si l'addiction est plus difficile à mesurer que la consommation, différentes méthodes d'évaluation permettent néanmoins de fournir une estimation du nombre de jeunes concernés, qui varie de 130 000 à plus d'un million selon la méthodologie retenue. Il appartient au ministère de la santé de développer des outils fiables de mesure de l'addiction 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.

II. Une offre de soins sanitaire et médico-sociale insuffisamment ciblée sur les jeunes

Le repérage, l'accompagnement et la prise en charge des jeunes souffrant d'addictions font intervenir la médecine de ville, l'hôpital et le secteur médico-social. Cependant l'accompagnement et les soins apportés à ces personnes sont inadaptés : ils ne ciblent que peu ou pas les jeunes et le nombre de places disponibles est faible.

Les « consultations jeunes consommateurs » (CJC) constituent le seul dispositif de soins spécifique aux jeunes. Il offre un accompagnement complet et adapté mais l'évaluation du dispositif doit être réalisée au niveau national avant que, le cas échéant, il soit déployé sur l'ensemble du territoire national.

L'articulation entre la médecine de ville, l'hôpital et le secteur médico-social mériterait d'être renforcée pour assurer la continuité des soins et le suivi du parcours de soins. Il importe par ailleurs 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.

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. Or, les efforts en matière de prévention ne sont pas à la hauteur des enjeux.

La lutte contre les addictions des jeunes 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.

La France n'a pas déployé de campagne de communication d'ampleur pour prévenir la consommation de drogues. Il convient de réaliser une étude fine avant de réaliser des actions de communication utilisant les bons termes et canaux d'expression auprès des jeunes.

Il convient par ailleurs de veiller à la stricte application de l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs.

L'introduction d'un prix minimum des boissons alcooliques pourrait enfin se révéler utile pour détourner les jeunes de l'alcool.

Recommandations

La Cour formule 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 d'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).

4.

La prévention de l'obésité chez les jeunes : l'exemple de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française

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 plus important dans les outre mers, notamment dans le Pacifique. Il 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. La Cour des comptes et les chambres territoriales des comptes de la Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ont donc analysé les politiques de prévention de l'obésité des jeunes de 15 à 25 ans mises en œuvre dans ces deux territoires.

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

La prévalence de l'obésité a progressé de huit points entre 2010 et 2022 en Nouvelle-Calédonie chez les 18-24 ans et de près de 10 points entre 2010 et 2019 en Polynésie française chez les 18-29 ans. Dans l'hexagone, elle n'a augmenté que d'un point entre 2009 et 2019 chez les 15-24 ans, s'établissant à 5 % en 2019.

Dans ces deux territoires, l'obésité des jeunes est principalement 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. Cependant le recueil de données reste insuffisant.

Les conséquences sanitaires de l'obésité obèrent l'avenir des jeunes et pèsent sur les budgets de la protection sociale. La Nouvelle-Calédonie a estimé le coût direct de l'obésité à 25,14 M€ par an. Cette mesure n'a pas été réalisée par la Polynésie française, qui s'est engagée à la produire en 2025.

II. Des jeunes qui ne bénéficient pas suffisamment des politiques de prévention en place

Dans les deux territoires, la prévention de l'obésité des jeunes n'a pas été érigée en priorité dans les programmes de santé. En Nouvelle-Calédonie, cette politique repose sur une pluralité d'acteurs qui agissent au niveau territorial et provincial.

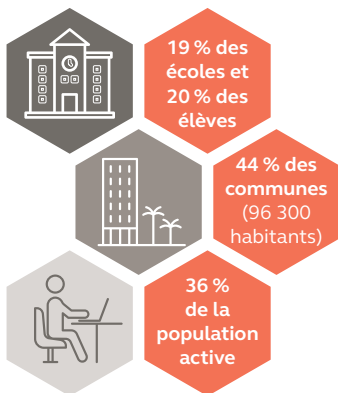
SCHÉMA N° 1 | Actions des provinces calédoniennes contre l'obésité des jeunes

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

En Polynésie française, les mesures conduites à destination des jeunes se sont traduites par des messages de prévention ainsi que des actions dans les écoles, les communes et les lieux de travail.

SCHÉMA N° 2 | Bilan des actions de prévention de l'obésité en Polynésie française (2022)



Source : Cour des comptes

Dans les deux territoires, l'impact des programmes de prévention de l'obésité à destination des jeunes est difficilement mesurable.

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. Accompagnées d'une évaluation de leurs effets sur la santé des jeunes, cette stratégie permettra de réduire la dépense d'assurance maladie.

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, la diffusion annuelle d'un baromètre sanitaire et social constituerait une mesure de transparence indispensable. 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.

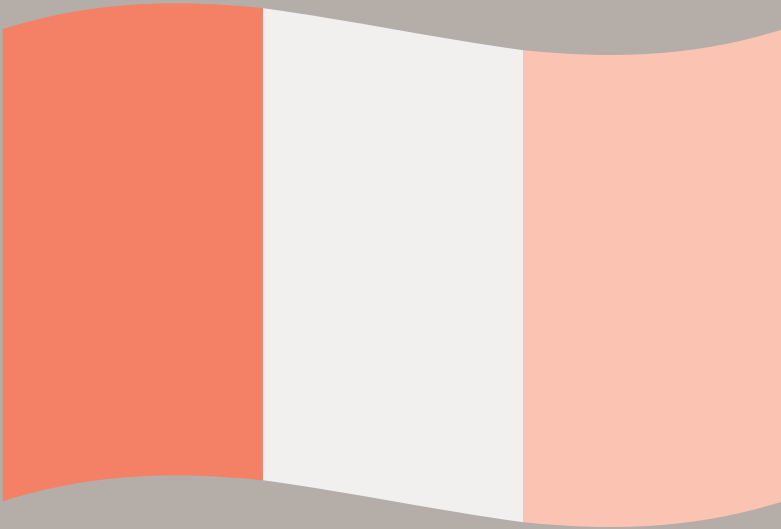
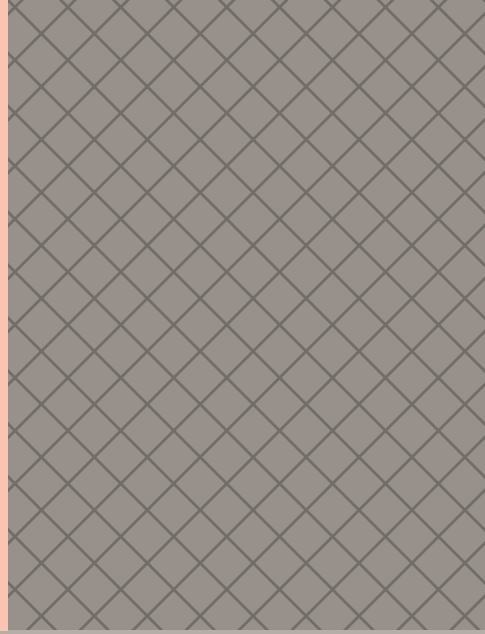
Outil efficace de prévention des risques en santé et de l'obésité, la fiscalité comportementale devrait être renforcée. L'étiquetage nutritionnel des produits pourrait être rendu obligatoire et la vente de produits néfastes pour la santé pourrait être encadrée dans les écoles et à leurs abords. Par ailleurs l'aménagement d'équipements sportifs en accès libre contribuerait à réduire la sédentarité des jeunes.

La réduction progressive de la prévalence de l'obésité des jeunes permettra une meilleure maîtrise des dépenses d'assurance maladie. La charge financière de la prise en charge du diabète sucré chez les 15-25 ans, pour l'assurance maladie, pourrait atteindre 0,56 M€ en 2028 en Polynésie française et 0,32 M€ en Nouvelle-Calédonie en 2028.

Recommandations

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*).



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

Obligatoire pour tous les Français âgés de 16 à 18 ans, la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) est 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. Elle sert aussi à établir les listes électorales, détecter l'illettrisme et informer les jeunes sur divers sujets de citoyenneté et de civisme.

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. Un dispositif soumis à de fortes tensions

L'organisation de ce dispositif de masse incombe à la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ), en lien étroit avec les armées, qui fournissent les animateurs des sessions de la JDC.

La DSNJ doit toutefois composer avec une diminution régulière de ses effectifs, des tensions nouvelles sur le recrutement (en 2023, 8,5 % de ses 1 261 postes étaient vacants) et la difficulté croissante à disposer des animateurs militaires nécessaires.

La DSNJ a mis en place des outils de pilotage lui permettant d'accomplir ses différentes missions (JDC, participation au service national universel (SNU), service militaire volontaire, politique jeunesse, etc.) avec des effectifs resserrés. Elle a ainsi relevé la jauge des salles, systématisé la surconvocation des jeunes pour compenser l'absentéisme, fusionné les viviers d'animateurs de la JDC et de la Journée Défense et Mémoire, organisée dans le cadre du SNU, pour optimiser sa ressource. Cependant les limites de productivité sont aujourd'hui atteintes. Les importantes économies que la DSNJ a dû réaliser en 2024 (représentant 10 % de son budget initial), la mobilisation des armées pour les jeux olympiques de Paris et la préparation de la « *JDC Nouvelle Génération* » ont conduit la DSNJ à réduire la durée de la JDC à 2 heures 45 depuis le 1^{er} août 2024, sur une base juridique fragile.

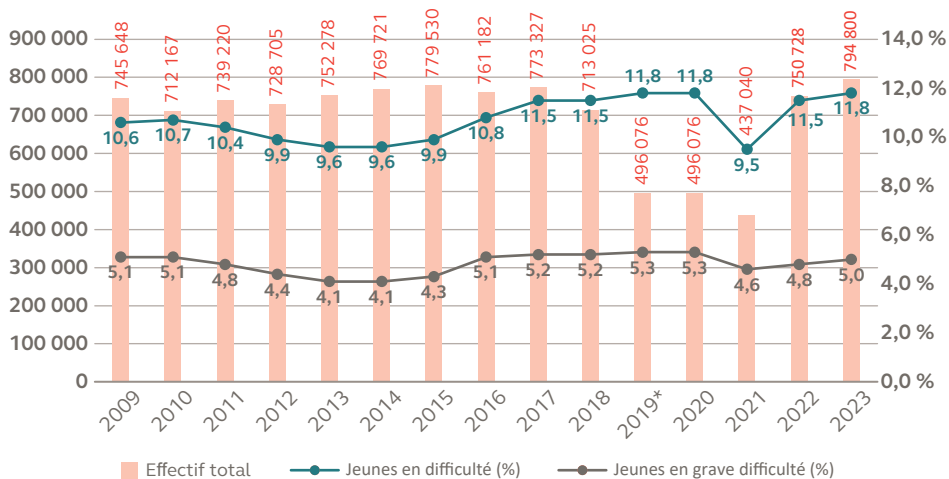
II. Un apport incertain et des faiblesses persistantes

Les 800 000 jeunes qui l'effectuent chaque année se déclarent pour la plupart satisfaits de leur JDC. *A contrario*, et même s'ils sont attachés à cette occasion de rencontre avec l'ensemble d'une classe d'âge, beaucoup au sein des armées en jugent le contenu peu satisfaisant.

Les difficultés anciennes de la JDC ont connu des évolutions contrastées. Bien que quasi exhaustif, le recensement serait inopérant dans l'hypothèse d'un rappel sous les drapeaux. L'absentéisme à la première convocation reste stable mais la part des jeunes n'ayant pas régularisé leur situation à 25 ans a fortement baissé, passant de 4,1 % en 2015 à 1,8 % en 2022. En revanche, la situation des jeunes Français de l'étranger s'est dégradée, la quasi-totalité d'entre eux se trouvant aujourd'hui exemptés de fait de JDC, faute de moyens dans les postes diplomatiques pour l'organiser. La JDC en ligne demeure au stade de projet interministériel.

Les tests de lecture ne sont plus un moment unique d'évaluation. En effet le développement d'évaluations tout au long de la scolarité permet en principe de détecter les difficultés de lecture des jeunes en amont de la JDC. La mise en place d'un accompagnement des jeunes touchés par ces difficultés, à la suite de la JDC, n'est pas systématique. La DSNJ s'interroge donc sur l'utilité de maintenir ces tests à ce moment précis. Leur suppression ne pourrait toutefois s'envisager sans modification législative.

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

III. Des finalités à arbitrer

Bien qu'objet d'une attention croissante, l'enseignement de défense, qui vise à acculturer la jeunesse aux enjeux de la défense nationale durant la scolarité, demeure inégalement dispensé et ses acquis sont encore peu évalués. Il s'inscrit dans un parcours citoyen que le ministère des armées cherche à conforter au travers du Plan Ambition Armées-Jeunesse rendu public en 2021 et dont la JDC doit constituer un temps fort.

Le contexte international conduit à reconsidérer ses enjeux et son potentiel. C'est pourquoi le directeur du service national et de la jeunesse s'est vu confier la mission de « remilitariser » la JDC, à des fins de recrutement notamment. Bien que cet objectif ne figure pas parmi ceux que le code du service national assigne à la JDC, celle-ci n'en offre pas moins aux armées l'occasion d'identifier des jeunes intéressés par les métiers de la défense (plus de 300 000 demandes d'information par an).

En cohérence avec cet objectif, la part accordée au volet défense de la JDC est renforcée depuis septembre 2023. Cette évolution nette serait entérinée par la « JDC Nouvelle Génération », testée depuis l'été 2024. Celle-ci comprendrait en effet des ateliers sportifs et ludiques, un forum des métiers et une déclinaison numérique permettant de suivre les compétences des jeunes dans la durée. Le coût de la JDC, jusqu'ici de l'ordre de 100 M€ par an, devrait dès lors augmenter dans les années à venir (+15 M€ au PLF 2025 pour les seules dépenses relevant de la DSNJ). Parce qu'elle s'écarte de l'équilibre entre défense et citoyenneté prévu par le code du service national, cette réorientation de la JDC suppose cependant une adaptation du cadre législatif, que le ministère des armées doit désormais engager.

Recommandations

La Cour formule 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 et des anciens combattants*) ;
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 et des anciens combattants*) ;
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 et des anciens combattants, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).

2.

L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu

L'imposition sur le revenu constitue pour la plupart des jeunes l'entrée dans le « système fiscal » avec, pour la première fois, des démarches volontaires ou obligatoires attendues de leur part. Toutefois, alors que la majorité civile à dix-huit ans est immédiatement synonyme de nouveaux droits, à commencer par le droit de vote, la majorité fiscale, légalement fixée au même âge, est en pratique très souvent différée. 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, 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, une enquête diligentée par la Cour auprès d'un échantillon représentatif de jeunes âgés de 15 à 24 ans a 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.

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

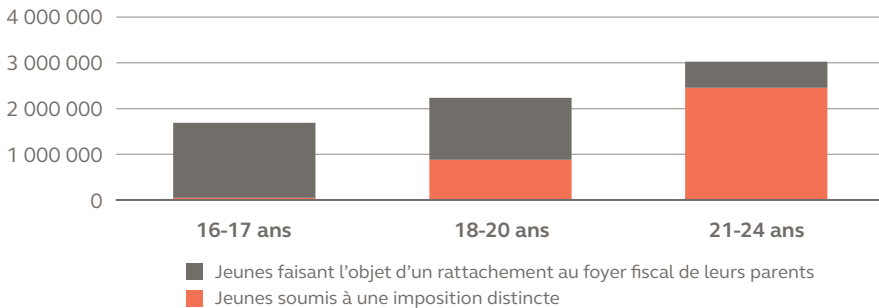
I. Une majorité fiscale théorique qui masque une entrée très progressive dans l'impôt

En principe, chaque jeune constitue à compter de sa majorité civile son propre foyer fiscal. Toutefois, il peut rester rattaché au foyer fiscal de ses parents jusqu'à l'âge de 21 ans sans conditions particulières, et jusqu'à 25 ans s'il est étudiant. Plus rarement, l'imposition distincte d'un jeune peut intervenir avant l'âge de dix-huit ans, notamment s'il dispose d'un patrimoine personnel ou exerce précocement une activité professionnelle.

En 2022, environ 5,3 millions de jeunes de 18 à 25 ans étaient connus de l'administration fiscale. 39 % des jeunes de moins de 21 ans déclaraient leurs revenus indépendamment, et 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.

Ainsi, le concept de majorité fiscale à l'âge de 18 ans masque en fait une entrée progressive des jeunes dans l'impôt, qui intervient en pratique à l'âge des premiers revenus significatifs.

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)

En raison de la faiblesse relative des revenus perçus par les 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, correspondant à environ 16 % de la classe d'âge des 18-25 ans.

Lorsqu'un jeune opte pour le rattachement au foyer fiscal de ses parents, ses revenus sont ajoutés au revenu imposable de ce foyer. En contrepartie, celui-ci bénéficie d'une réduction d'impôt, qui prend des formes différentes selon la situation de l'enfant majeur. S'il n'est pas marié, pacsé ou chargé de famille, son rattachement ouvre droit à une augmentation du nombre de parts de quotient familial du foyer. S'il est marié, pacsé et/ou chargé de famille, son rattachement,

qui peut s'accompagner de celui de son conjoint ou de sa conjointe, et/ou de celui de chacun de ses enfants, ouvre droit à un abattement du revenu imposable du foyer à hauteur de 6 674 € par personne rattachée. À des fins de simplification de la loi fiscale, la Cour recommande de remplacer cet abattement par l'attribution des mêmes parts de quotient familial que pour les jeunes célibataires.

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. Au cours des dernières années, certaines organisations de jeunesse et plusieurs rapports administratifs ont pris position en faveur d'un financement d'un tel dispositif par la suppression de l'avantage fiscal lié au rattachement au foyer fiscal des parents dans une logique de redistribution. Ce débat devrait aussi intégrer la problématique des pensions versées aux enfants et déduites ou non du revenu imposable des parents.






Par ailleurs la spécificité de la tranche d'âge des 18-25 ans justifie que l'administration fiscale aille au-delà de la transmission, aux jeunes de 20 ans, d'une simple lettre d'information sur leur première déclaration de revenus. Ce premier contact devrait intervenir dès la majorité et s'accompagner d'une incitation des jeunes à activer leur espace numérique sur le portail impots.gouv.fr.

II. Des dispositifs spécifiques d'atténuation de l'impôt imposant des choix complexes

Plusieurs dispositifs d'exonération permettent d'atténuer l'impôt affectant les revenus du jeune contribuable, quel que soit le schéma d'imposition retenu.

Ainsi, 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 également aux revenus tirés d'activités exercées pendant les études ou durant les congés scolaires ou universitaires (dans la limite de 5 204 € bruts par an) et aux revenus tirés d'un stage ou d'un apprentissage (dans la limite de 20 815 € bruts par an).

SCHÉMA N° 1 | Conditions d'imposition des revenus pouvant être perçus par les jeunes

	 <p>Volontariat international, de solidarité internationale, ou pour l'insertion</p>	 <p>Service civique</p>	 <p>Bourses sur critères sociaux</p>	 <p>Stage ou apprentissage</p>	 <p>Jobs étudiants</p>
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 est susceptible d'entraîner des difficultés pour les jeunes contribuables. La Cour recommande donc d'harmoniser les modalités de déclaration des revenus les plus couramment perçus par les jeunes.

III. Un regard critique porté par les jeunes sur un impôt souvent mal connu

Les résultats de l'enquête diligentée par la Cour auprès d'un échantillon représentatif de 1 011 jeunes âgés de 15 à 24 ans révèlent une médiocre connaissance des taux d'imposition réellement appliqués et une relative défiance à l'égard de l'impôt.

Ainsi, près des deux tiers des jeunes interrogés trouvent la contribution trop élevée. Un jeune sur deux estime par ailleurs 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 moins marqué que dans le reste de la population.

Un renforcement des actions de sensibilisation à l'impôt, en lien avec l'Éducation nationale, pourrait donc permettre une meilleure connaissance par les jeunes du système fiscal et une meilleure adhésion à l'impôt.

Recommandations

La Cour adresse les recommandations suivantes au ministère chargé du budget et des comptes publics :

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 (recommandations réitérée) ;
2. dès leur majorité, adresser un courrier d'information aux jeunes les incitant à activer leur espace numérique personnel ;
3. harmoniser les modalités de déclaration des revenus des jeunes faisant l'objet d'exonérations ;
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.

3.

Les jeunes et la justice pénale

La délinquance des jeunes compris dans la tranche d'âge de 15 à 25 ans occupe une place importante dans le débat public. La Cour a analysé la réponse de la justice pénale à partir du moment où les affaires sont transmises aux parquets, jusqu'à l'exécution des peines. Les politiques de prévention de la délinquance et de protection de l'enfance, ainsi que l'action des forces de sécurité, n'entrent pas dans le champ de l'analyse.

Cette réponse pénale n'est pas homogène sur la tranche d'âge considérée. Elle obéit en effet à des principes particuliers pour les mineurs, qui conduisent à une justice individualisée, alors qu'à partir de 18 ans, elle privilégie davantage la rapidité de la réponse pénale et une prise en charge de droit commun.

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



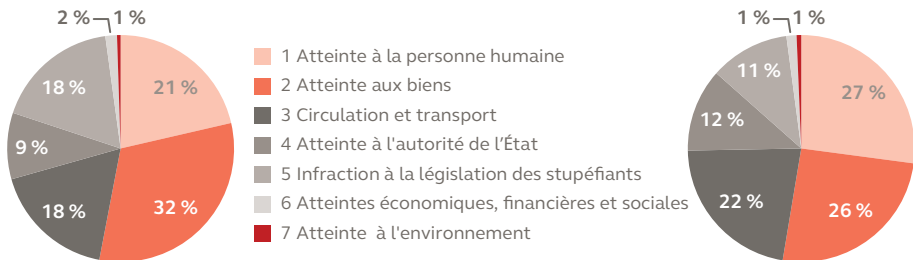
I. La délinquance des jeunes, un phénomène difficile à caractériser

La délinquance des jeunes de 15 à 25 ans est difficile à appréhender. Les défaillances des systèmes d'information du ministère de la justice s'ajoutent à la difficulté méthodologique d'identifier un indicateur pertinent et objectif.

Généralement retenu, le nombre de mis en cause dépend d'une multiplicité de facteurs qui s'ajoutent au comportement des jeunes : activité des forces de police, sévérité de la loi pénale, etc. Sa baisse de 18,2 % depuis 10 ans résulte notamment de la généralisation des amendes forfaitaires délictuelles pour l'usage illicite de produits stupéfiants.

En dépit de cette évolution, les jeunes de 15 à 25 ans restent surreprésentés dans la population pénale. Alors qu'ils constituent 12 % de la population française, ils représentent 26 % des mis en cause, 34 % des poursuivis et 35 % des condamnés.

GRAPHIQUE N° 1 | 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)

II. L'âge de la majorité, une rupture qui conditionne la réponse pénale

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 du 20 novembre 1989, dont la France est partie : la présomption de non discernement, le jugement par un tribunal spécialisé (le juge des enfants) et la primauté de l'éducatif sur le répressif.

Pour les jeunes majeurs, les procédures de jugement relèvent du droit commun et sont plus rapides, s'appuyant largement sur des ordonnances pénales, des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité et des comparutions immédiates.

Les alternatives aux poursuites sont plus fréquentes dans les affaires impliquant des mineurs (55,5 % en 2023) que dans celles impliquant des jeunes majeurs (29,8 %). De même, les alternatives à l’incarcération et les mesures éducatives constituent la majorité des peines prononcées pour les mineurs. En 2022, moins de 7 % des peines prononcées par les juridictions pour mineurs de première instance (soit 3 313) étaient des peines d’emprisonnement ferme ou en partie ferme. L’incarcération est plus fréquente pour les personnes majeures : elle représente plus de 22% des peines prononcées.

Lorsque la condamnation est prononcée, ses conditions d’exécution diffèrent également sensiblement. La rupture concerne tant le suivi des jeunes que les modalités de leur prise en charge. Les jeunes basculent de la prise en charge par les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, où leur emploi du temps est imposé, au monde de la prison des adultes, où leur autonomie individuelle est plus importante, mais leurs conditions de détention très dégradées.

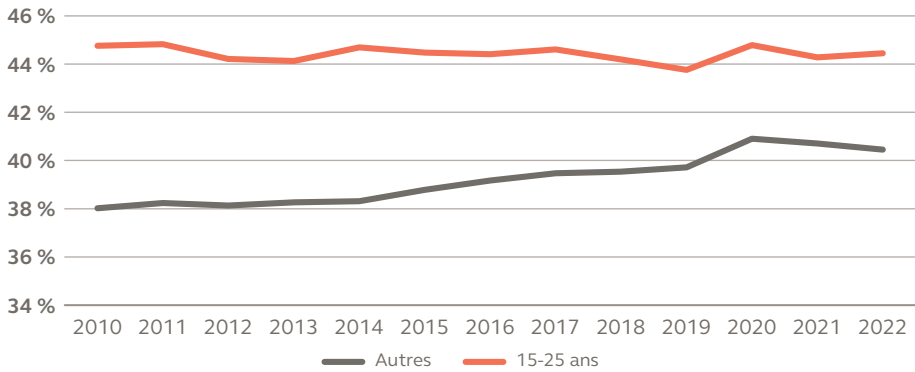
Des mesures ont été prises pour atténuer les effets de ce changement. Elles restent toutefois peu développées et insuffisantes pour atténuer l’impact du passage à la majorité.

III. Une efficacité réduite, un approfondissement nécessaire des politiques partenariales

Malgré des moyens publics estimés par la Cour à au moins 2 Md€ par an, l’efficacité de la politique pénale à destination des jeunes de 15 à 25 ans paraît limitée. Les études, qu’elles soient quantitatives ou qualitatives, convergent pour constater qu’elle peine à endiguer les parcours délinquants. Sur la période de 2010 à 2022, le taux de jeunes de 15 à 25 ans condamnés en état de récidive ou de réitération légales¹ est resté stable, autour de 45 %. En outre, le taux de récidive chez les jeunes est, de manière constante, plus élevé que dans le reste de la population condamnée.

1. 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).

GRAPHIQUE N° 2 | 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

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.

Recommandations

La Cour adresse au ministère de la justice les recommandations suivantes :

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 ;
2. renforcer les outils d'évaluation de la politique pénale à destination des jeunes ;
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.

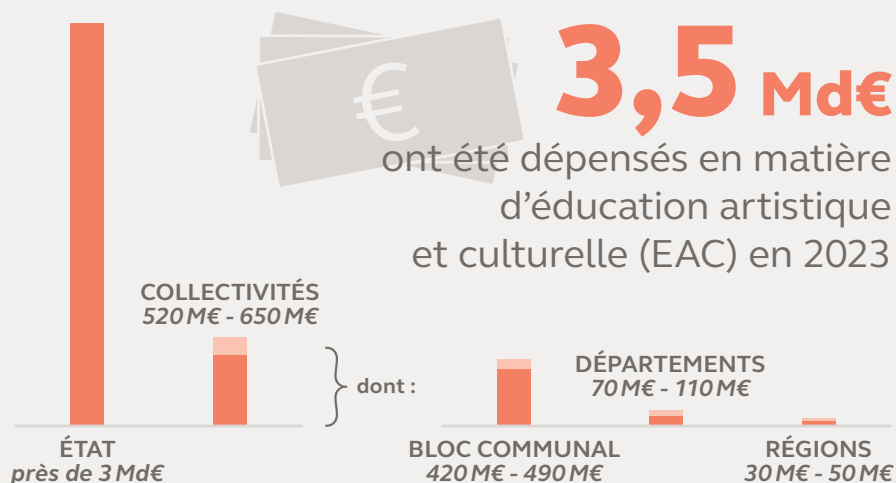
4.

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 ». Ce parcours repose sur un socle d'enseignements artistiques, obligatoires à l'école et au collège, et proposés comme spécialité ou en option au lycée. Ces enseignements sont prolongés par des partenariats avec des acteurs culturels et soutenus par les collectivités territoriales.

La Cour des comptes a mené en 2024 une évaluation de cette politique publique, classée parmi les « politiques prioritaires du gouvernement » et dont l'enjeu principal est la réduction des inégalités culturelles.

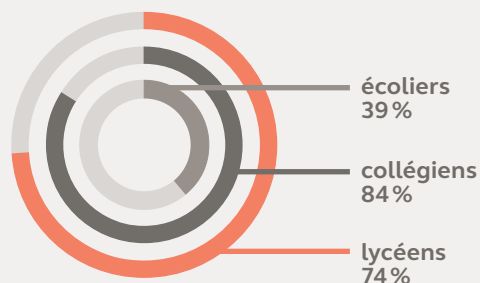
Chiffres clés



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

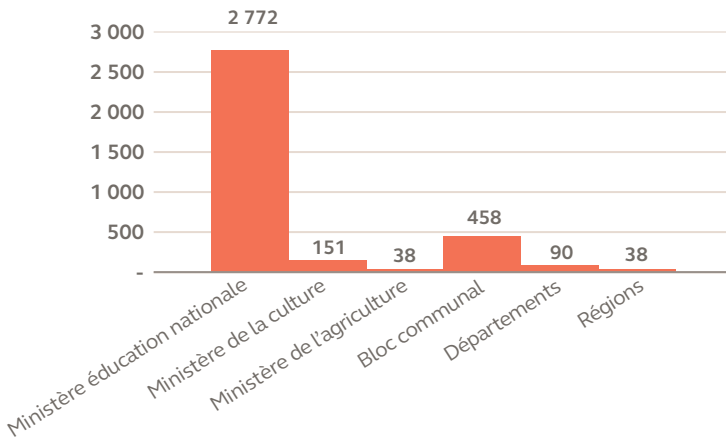
Source : SAS pass Culture

I. Une politique évolutive, élevée au rang de priorité gouvernementale

De nouveaux outils concourent à l'objectif de généralisation de l'éducation artistique et culturelle. L'application Adage, déployée depuis janvier 2020, fournit aux enseignants toute l'offre culturelle géolocalisée et l'accès à la part collective du pass Culture pour financer leurs projets au collège et au lycée (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).

Cette nouvelle ressource, de 51 M€ en 2023, vient compléter les moyens déjà conséquents engagés dans cette politique : 3 Md€ pour l'État en 2023 et un effort estimé par la Cour de 520 à 650 M€ pour les collectivités locales.

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

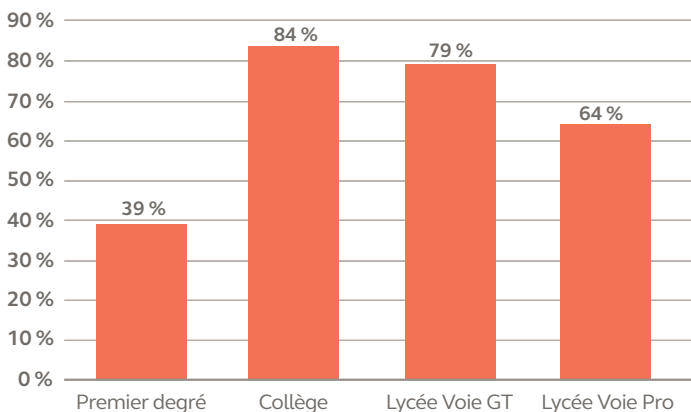
La priorité officielle accordée à l'éducation artistique et culturelle a eu pour effet d'inciter à la multiplication d'actions et de dispositifs dans des champs de plus en plus étendus, dont l'appartenance à l'éducation artistique et culturelle peut faire débat.

II. Une mise en œuvre hétérogène selon les établissements et les territoires, une qualité variable par manque d'un pilotage adéquat

L'éducation artistique et culturelle profite à une part croissante des élèves : 57 % d'entre eux ont bénéficié d'au moins une action en 2023-2024 contre 42 % en 2022-2023. Cependant une sortie scolaire au spectacle ou au musée compte autant que la participation régulière à un atelier de pratique artistique.

L'objectif de réduction des inégalités est encore loin d'être atteint : en 2023-2024, 79 % des lycéens ont bénéficié d'actions d'éducation artistique et culturelle dans les voies générale et technologique mais seulement 64 % dans la voie professionnelle, où se concentrent les élèves défavorisés.

GRAPHIQUE N° 2 | Proportion d'élèves ayant bénéficié d'au moins une action d'éducation artistique et culturelle en 2023-2024 selon le niveau et la voie d'enseignement¹



Source : Cour des comptes d'après données d'Adage
 Date d'observation : 22 juillet 2024
 Périmètre : tous ministères confondus

Les inégalités sont aussi territoriales : l'offre culturelle reste très inégale selon les territoires et parfois plus limitée en milieu rural. Elle dépend aussi du volontarisme des acteurs locaux.

1. Les données relatives aux lycées ne comprennent pas les élèves suivant une formation post bac, hors du champ de l'évaluation.

Pour optimiser le déploiement de l'éducation artistique et culturelle, la gouvernance de cette politique doit assurer une collaboration efficace entre tous les partenaires concernés. Or elle fait défaut au plan national, en l'absence d'un véritable pilotage interministériel, et reste perfectible au plan local entre État et collectivités.

La création de la part collective du pass Culture a donné lieu au développement d'une offre pléthorique (plus de 12 000 acteurs référencés, dont certains créés à cette occasion), selon une logique de guichet.

Le cadrage du référencement, minimaliste, ne permet pas un contrôle effectif de la qualité des actions destinées à un public jeune, financées sur fonds publics. Ce contrôle, reposant exclusivement sur les enseignants, s'avère lacunaire, ce qui favorise l'apparition d'actions opportunistes dans leur contenu (offrant un lien distendu avec l'enseignement artistique et culturel), dans leur coût (certains acteurs adaptant leur rémunération aux moyens disponibles), voire dans leur existence même (certaines associations ou compagnies ayant été mises en place pour bénéficier des financements du pass Culture).

III. La nécessité de garantir aux jeunes un parcours effectif, cohérent et de qualité

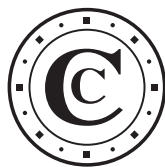
L'éducation artistique et culturelle est aujourd'hui très dépendante des initiatives individuelles des enseignants. Aussi convient-il de l'organiser systématiquement à l'école, au collège et au lycée. L'enquête a permis d'identifier des bonnes pratiques, par exemple dans des établissements organisant par niveau le parcours de leurs élèves, qui bénéficient tous d'un ou plusieurs dispositifs (cinéma, lecture, théâtre, musique, etc.). L'accès de tous les élèves nécessite aussi l'implication personnelle du directeur d'école ou du chef d'établissement.

L'engagement des enseignants est déterminant pour offrir à tous les jeunes un parcours effectif d'éducation artistique et culturelle. Il convient donc de les associer à une meilleure valorisation des enseignements artistiques, de mieux les former et de faciliter la gestion de leurs projets.

Recommandations

La Cour formule 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*).



Les synthèses ainsi que l'intégralité
du rapport public annuel 2025
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Le rapport est diffusé par la Documentation française :
Tél. : 01 40 15 70 10
www.vie-publique.fr/publications

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr