

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

# Rapport public annuel 2025

LES POLITIQUES  
PUBLIQUES  
EN FAVEUR  
DES JEUNES

Volume 1

# **Rapport public annuel 2025**

LES POLITIQUES  
PUBLIQUES  
EN FAVEUR  
DES JEUNES

**Volume 1**

# Sommaire

Délibéré · 4

Cadre juridique, formations et rapporteurs · 5

**Synthèse générale · 12**

**Chapitre introductif · 44**

Réponse · 86

## 88

PREMIÈRE PARTIE

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

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

Réponses · 121

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

Réponses · 157

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

Réponse · 190

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

Réponse · 216

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

### **1. L'emploi des jeunes · 222**

Réponse · 251

### **2. L'accès des jeunes au logement · 256**

Réponse · 282

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

Réponses · 316

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

Réponses · 349

# Délibéré

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

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

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

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

Ont été entendus :

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

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

M. Gautier, président de chambre maintenu.

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

Fait à la Cour, le 18 février 2025.

# Cadre juridique, formations et rapporteurs

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

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

Après avoir consacré le rapport public annuel de 2022 aux enseignements à tirer de la crise sanitaire et à ses conséquences budgétaires, financières, économiques et sociales<sup>1</sup>, présenté dans le rapport public annuel de 2023 un bilan de la décentralisation quarante ans après les lois fondatrices de 1982 et 1983<sup>2</sup>, examiné dans le rapport public annuel de 2024 comment les acteurs publics anticipent et gèrent les conséquences du réchauffement climatique<sup>3</sup>, la Cour a décidé de traiter, dans l'édition 2025 de son rapport public annuel, le thème des politiques publiques en faveur des jeunes.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les magistrats<sup>4</sup> et personnels de contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont contribué au présent rapport en qualité de rapporteur<sup>5</sup> ou contre-rapporteur<sup>6</sup> selon les cas :

---

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

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

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

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

|                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Synthèse générale</b>                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                                        | Rapporteurs : Frédéric Advielle, conseiller maître et Nicolas Renou, conseiller président, président de section à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France                                                                                                                                    |
| <b>Chapitre introductif</b>                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                                        | Rapporteurs : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section et Valérie Charolles, conseillère maître                                                                                                                                                                                    |
| <b>PREMIÈRE PARTIE</b>                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Posséder les outils et savoirs pour construire son avenir : lever les freins aux apprentissages et soutenir la confiance en soi</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1. L'orientation au collège et au lycée : donner ses chances à la jeunesse                                                             | Rapporteuse : Véronique Fouque, conseillère référendaire en service extraordinaire<br>Contre-rapporteur : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section                                                                                                                                 |
| 2. L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans                                                                            | Rapporteurs : Philippe Duboscq, conseiller maître, Natacha Pinoy, conseillère référendaire en service extraordinaire, Jean-Baptiste Bignon, auditeur des systèmes d'information, Rachid Seghir, vérificateur<br>Contre-rapporteur : Emmanuel Suard, conseiller maître                                 |
| 3. La prévention de l'échec en premier cycle universitaire                                                                             | Rapporteuses : Béatrice Blondel, conseillère référendaire en service extraordinaire, Astrid Southon, conseillère référendaire en service extraordinaire, Valérie Chau, vérificatrice, Noémie Sahuc, data scientist<br>Contre-rapporteur : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section |
| 4. L'accès des jeunes des territoires ruraux à l'enseignement supérieur : l'exemple du Grand Est et de la Bourgogne-Franche-Comté      | Rapporteur : Christophe Berthelot, conseiller président, président de section à la chambre régionale des comptes Grand Est<br>Contre-rapporteur : Philippe Buzzi, conseiller référendaire, vice-président de la chambre régionale des comptes Grand Est                                               |
| <b>DEUXIÈME PARTIE</b>                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Détenir les clés de son autonomie économique : les prérequis d'une rentrée réussie dans la vie active</b>                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1. L'emploi des jeunes                                                                                                                 | Rapporteurs : Jean-Baptiste Gourdin, conseiller maître, Amin Mbarkin, auditeur, Stéphanie Mezbourian, vérificatrice<br>Contre-rapporteur : Emmanuel Suard, conseiller maître                                                                                                                          |

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

### TROISIÈME PARTIE

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

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

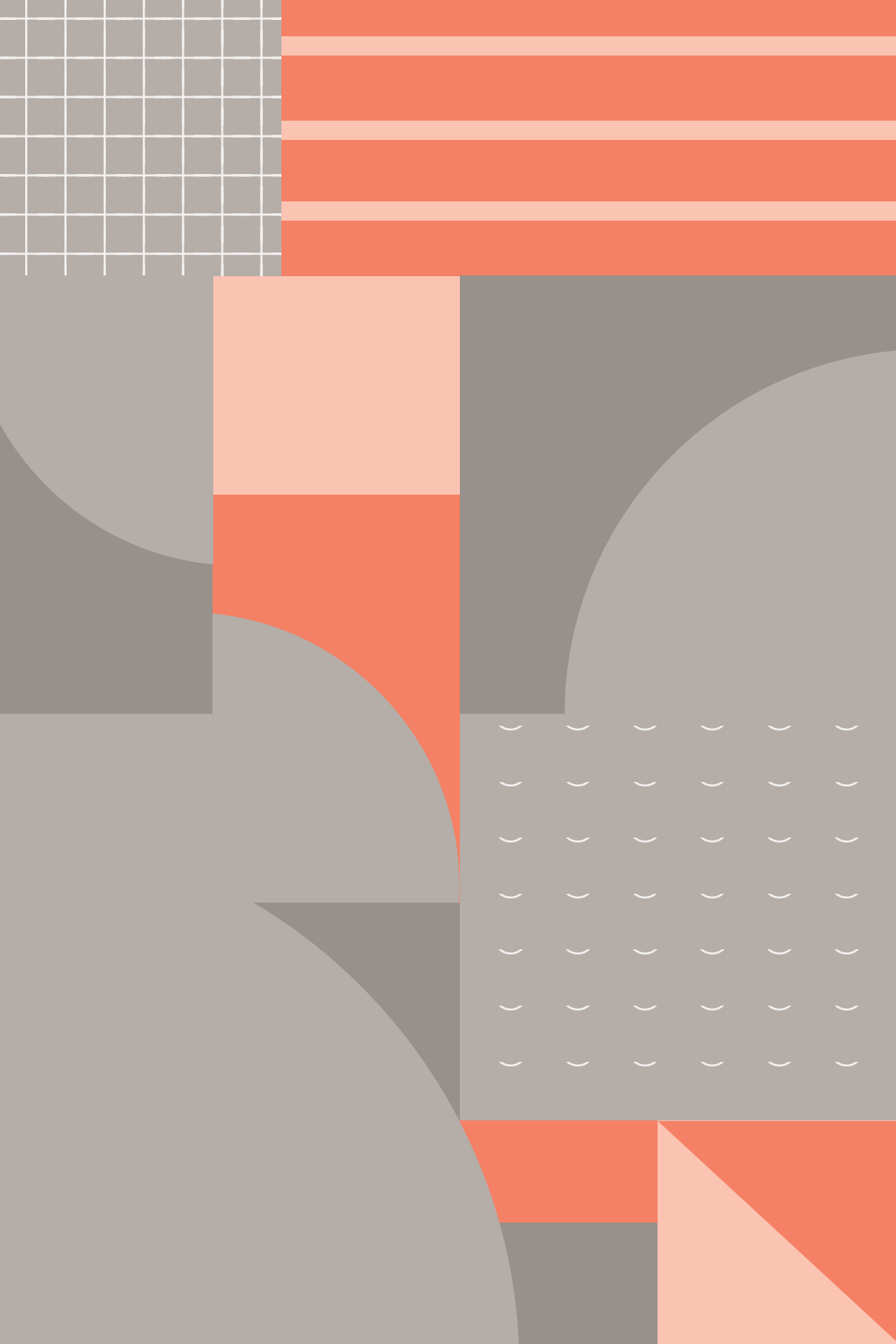
QUATRIÈME PARTIE

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

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

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

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



# Synthèse générale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

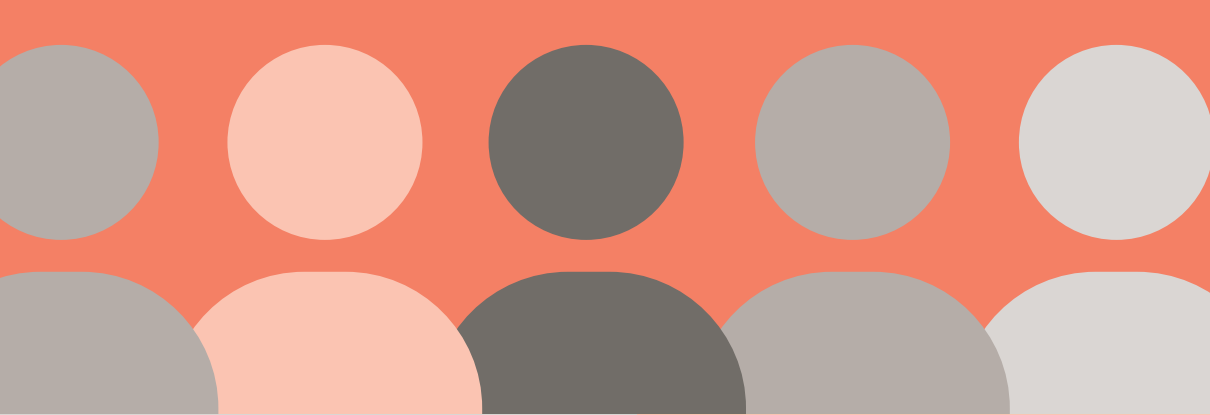
Un plan stratégique doit aussi prévoir dès le départ des mécanismes d'évaluation permettant de mesurer leur effet, afin de pouvoir ajuster les dispositifs en fonction des résultats obtenus. Renforcer les actions en faveur des jeunes mobilisera en effet des ressources humaines, financières et matérielles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

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

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

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

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



# Chapitre introductif



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Chiffres clés

## 9 millions de personnes

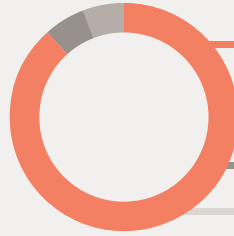
ont entre 15 et 25 ans, soit 13,2 % de la population. Cette part va baisser et devenir inférieure à celle des plus de 75 ans d'ici une dizaine d'années

Source : Insee



## 21 ans 1/2

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



Source : Insee

88,5 % en études, en formation ou en emploi

5,8 % au chômage

5,7 % inactifs

Chiffres 2022

## 53,4 Md€

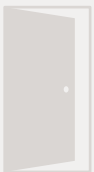
les dépenses de l'État en faveur des 15-25 ans sont massives. Elles représentent 2 % du PIB. Le financement de l'éducation est, de loin, le premier poste de dépenses

Source : Cour des comptes

## 5,3 % du PIB

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

Source : OCDE



## 23 ans 1/2

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

Source : Insee

# I. La réalité plurielle de la jeunesse

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

## A. La jeunesse comme groupe d'âge

### 1. L'âge de la jeunesse

Même si l'entrée dans la jeunesse reste encore un sujet de débat<sup>1</sup>, un consensus s'est dégagé pour la situer au moment de la puberté. Chercheurs et praticiens ont longtemps borné la jeunesse à 24 ans dans sa limite haute, selon la définition de l'Organisation des Nations unies (ONU) toujours en vigueur. Les conventions statistiques françaises la font désormais courir jusqu'à 29 ans. En effet, l'allongement de la période de la jeunesse, que la recherche académique a théorisé depuis de nombreuses années, est un phénomène marquant que les données statistiques et institutionnelles ont validé. Mais il reste malaisé de caractériser la fin de la jeunesse. Démographes et sociologues distinguent différents seuils de « sortie » : la fin des études, l'entrée dans la vie active, le départ du domicile parental, la création d'une nouvelle famille, par la naissance du premier enfant plus que par le mariage, l'accès à un emploi de qualité. Ces différents seuils s'entremêlent souvent et ne sont pas toujours probants dans l'analyse<sup>2</sup>.

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

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

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

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

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

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

Le concept de génération doit, quant à lui, être utilisé avec prudence. Certes, le travail démographique par cohortes présente des avantages reconnus pour l'analyse sur la longue durée. Mais le recours à des qualificatifs aux contours parfois imprécis (génération Y, génération Z, etc.), utile à certains spécialistes des ressources humaines, ne permet pas de définir une politique publique objectivée. Associer une génération ou une tranche d'âge donnée à un type de valeurs masque les différentes prises de position des jeunes en fonction de déterminants plus puissants : leur milieu familial, leur niveau d'étude, leur emploi, etc<sup>5</sup>.

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

## 2. Des perspectives démographiques alarmantes

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

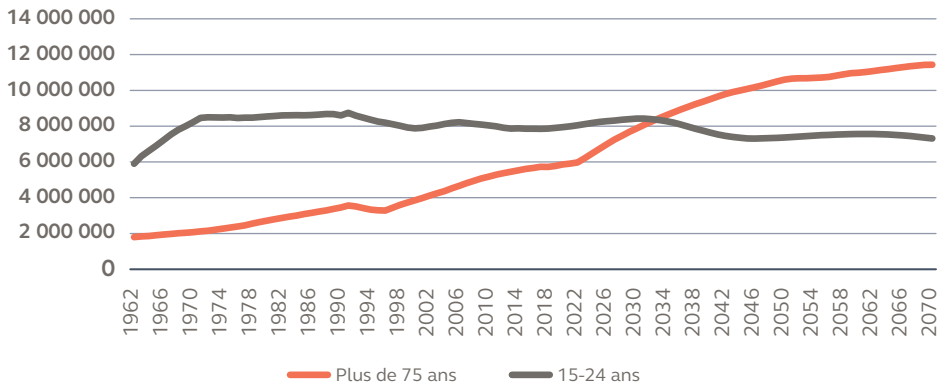
Un des phénomènes les plus importants concernant la jeunesse est la baisse de son poids démographique. Ce phénomène n'a cessé de se confirmer depuis les années 1970 (hors outre-mer). Il aura des effets quantitatifs manifestes dans l'avenir à moyen terme. D'après les projections à 2050 de l'Insee, le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

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

---

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

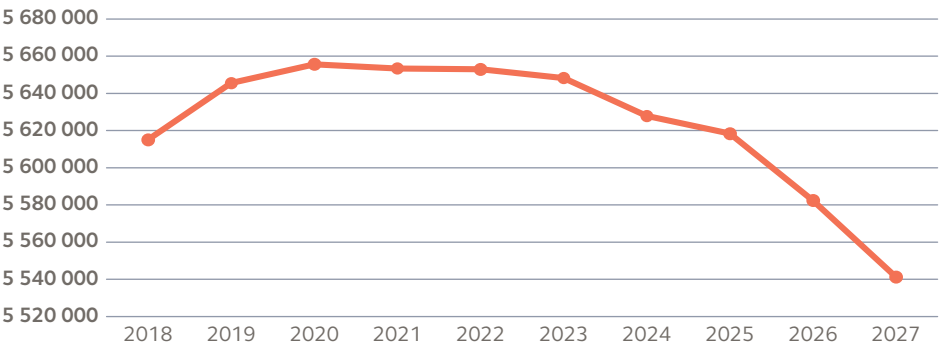
GRAPHIQUE N° 1 | Vers une France moins jeune en 2050



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

Cette baisse démographique affecte actuellement la tranche d'âge 3-15 ans, comme en atteste le suivi des enfants scolarisés. Après une diminution de 58 700 élèves à la rentrée 2022, puis de 73 200 en 2023, les projections sont de l'ordre d'une perte de 224 000 élèves du premier degré entre 2024 et 2027. Cette réduction des effectifs, qui se poursuivra les années suivantes, se manifeste dès 2024 sur l'entrée dans le secondaire, comme le montre le graphique suivant. À cette date, les générations quittant le second degré seront plus importantes que les générations entrantes. Jusqu'en 2027, ce sont les collèges qui seront le plus impactés. Les effectifs des lycées seront moins concernés avant 2029 pour l'année d'entrée et 2034 pour l'année de sortie<sup>6</sup>. Cette situation démographique pourrait produire des effets profonds sur la politique scolaire<sup>7</sup>.

GRAPHIQUE N° 2 | Évolution des effectifs du second degré



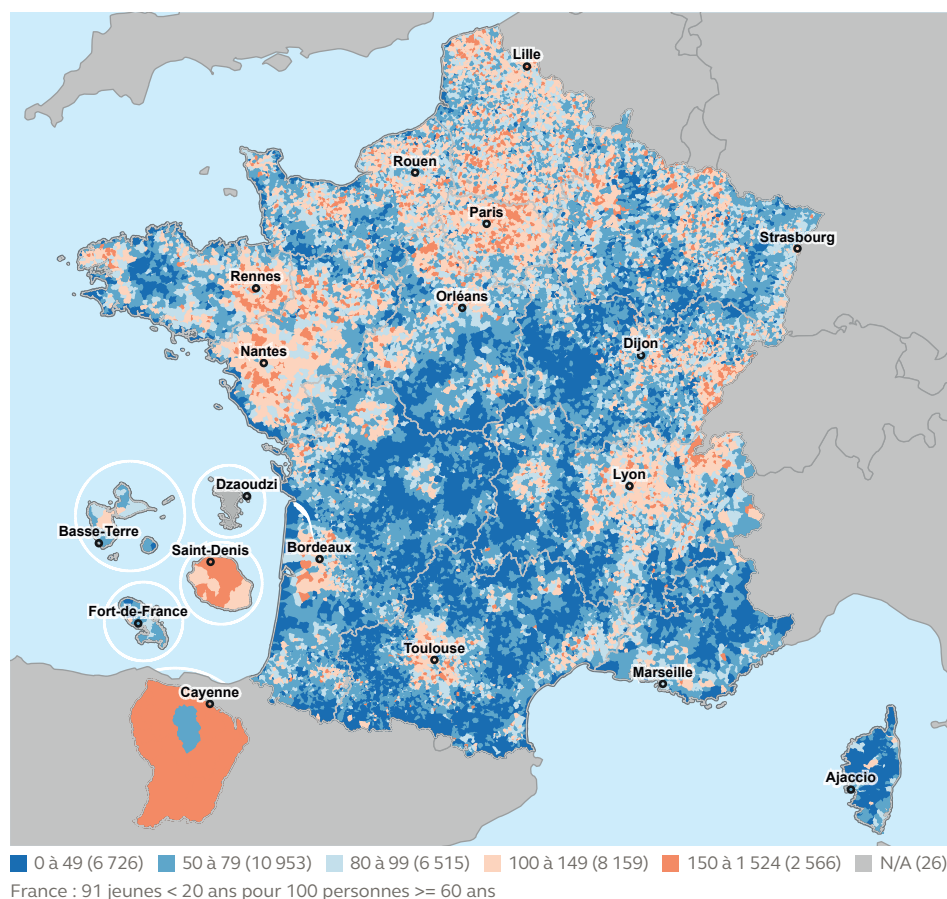
Source : DEPP, note d'information 23.11, mars 2023

6. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp), notes d'informations 23.10 et 23.11, mars 2023.  
7. Voir Cour des comptes, *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation*, note thématique, juillet 2023, p. 19.

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

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

CARTE N° 1 | Indices de jeunesse (2023)<sup>8</sup>



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

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

En 2050, à l'exception de Mayotte, tous les départements auront connu une baisse de cet indicateur. La part des jeunes dans la population aura baissé de plus de 2 % pour 25 d'entre eux<sup>9</sup>. À l'horizon 2070, si rien n'est fait, les départements ruraux seront sévèrement frappés, perdant jusqu'à la moitié de leurs enfants en âge d'être scolarisés<sup>10</sup>.

### 3. La jeunesse, le long parcours des droits

Un premier constat s'impose : le droit ne connaît pas la notion de jeunesse. Il établit un partage radical entre mineurs et majeurs et concourt ainsi à définir deux grandes catégories juridiques de « jeunes » selon qu'ils ont atteint, ou non, 18 ans. Cependant, il segmente la jeunesse mineure selon l'âge et organise, dès 12 ans, une progressivité des compétences juridiques et sociales. C'est ainsi que se dessine, avant 18 ans, une forme de pré-majorité. Certains droits sont obtenus après accord des parents ou tuteurs ; d'autres sont acquis selon les circonstances. Ainsi, le mineur est généralement en droit de décider seul pour certaines questions relevant de sa personne physique (soins médicaux, contraception, interruption volontaire de grossesse, parentalité, etc.) pouvant aboutir à des statuts complexes<sup>11</sup>. Certains droits correspondent à des épisodes factuels (porter plainte dès 14 ans), d'autres à des situations biographiques (accéder à ses origines personnelles pour les enfants nés sous X à partir de 15 ans), d'autres enfin ouvrent un droit à l'âge requis (ouvrir un livret jeune dès 12 ans, accepter ou refuser son adoption simple ou plénière à 13 ans, quitter le système scolaire pour travailler à 16 ans, être volontaire dans les armées à 17 ans, etc.).

Au sein de ces droits ouverts (sollicités ou non) figure une obligation dès 16 ans : le recensement citoyen. Il jette un pont avec l'âge de la majorité. Il permet en principe d'être inscrit automatiquement sur les listes électorales et de pouvoir voter à partir de 18 ans, sans effectuer d'autres démarches. Il permet également d'être convoqué à la Journée Défense et Citoyenneté (JDC), elle-même obligatoire à partir de 16 ans, qu'il faut avoir effectuée (ou en avoir été exempté) pour pouvoir s'inscrire à partir de 18 ans à un examen (baccalauréat, etc.) ou à un concours administratif<sup>12</sup>. Si le service national universel était généralisé, il pourrait faire apparaître une seconde obligation dès l'âge de 15 ans<sup>13</sup>. Au-delà de la progressivité de leurs compétences juridiques, les jeunes adultes mineurs sont également soumis à un régime spécifique en tant que justiciables<sup>14</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les droits universels, c'est-à-dire ceux dont l'obtention n'est pas conditionnée au statut du bénéficiaire, couvrent un large spectre, qui comprend par exemple l'accès au logement, avec le mécanisme de garantie Visale, par lequel l'État se porte caution dans le cadre d'un bail immobilier (disponible sans condition de 18 à 30 ans), l'accès à la culture, avec la gratuité des musées et monuments nationaux jusqu'à 26 ans, ou la mobilité, avec le dispositif « *permis à un euro par jour* » pour les 15-25 ans, consistant en un prêt dont les intérêts sont pris en charge par l'État. Les collectivités territoriales proposent aussi de nombreuses aides à la mobilité (notamment des tarifs spécifiques sur leur réseau de transport en commun et des aides à l'obtention du permis de conduire), tout comme certains organismes, publics ou privés<sup>16</sup>.

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

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

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

A *contrario*, bien plus nombreux sont les droits ouverts spécifiquement aux étudiants (qui perdent cette qualité à 28 ans), apprentis et alternants<sup>17</sup>. Les principaux opérateurs des aides à destination des étudiants sont les Crous qui en proposent une large palette : bourses sur critères sociaux, restaurants universitaires<sup>18</sup>, logements, et diverses aides, au mérite, ponctuelles ou annuelles, lors d'un changement d'académie, d'une mobilité internationale, ou encore spécifiques à certaines formations. Ces droits sont complétés par un fort investissement des collectivités territoriales, et particulièrement des régions, notamment en ce qui concerne le logement, les transports ou la mobilité internationale. La santé n'est pas en reste avec la sécurité sociale étudiante, ou le dispositif « *Santé psy étudiant* » par lequel l'État offre huit consultations gratuites aux étudiants. Le programme européen Erasmus + développe et accompagne les mobilités internationales pour études. Les apprentis et alternants bénéficient de programmes propres, notamment au sein d'Action Logement, consistant en des prêts à taux zéro et des aides financières en cas de mobilité.

Dans les régions, l'outil le plus développé en la matière prend la forme d'une carte intégrant une diversité de services et de prestations. Depuis plusieurs années, les régions développent – en parallèle ou en remplacement – des applications mobiles intégrant les mêmes services<sup>19</sup>.

### Les dispositifs spécifiques pour les jeunes d'outre-mer

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

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

Le passeport pour la mobilité des études<sup>20</sup> s'adresse aux étudiants jusqu'à 26 ans inclus, ayant besoin de poursuivre leurs études en France hexagonale, dans un autre département, région ou collectivité d'outre-mer, ou dans un État membre de l'UE ou de l'EEE, dans un programme européen.

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

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

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

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

Le programme « *cadres d'avenir* » accompagne les étudiants à partir de 18 ans afin de former, en mobilité, de futurs cadres intermédiaires et supérieurs, avec, dans certains cas, des indemnités mensuelles<sup>21</sup>.

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

La profusion et la variété des aides posent un problème de lisibilité et d'information. Ainsi, le niveau de connaissance des prestations accuse un recul général. En 2020, moins d'un jeune sur six avait une bonne connaissance de ses droits, soit deux fois moins qu'en 2016. Les principaux intéressés sont relativement conscients de leur méconnaissance, puisqu'un jeune interrogé sur trois déclarait ignorer s'il bénéficie de l'ensemble des dispositifs à sa disposition<sup>22</sup>. Ce sentiment de méconnaissance est significativement plus élevé chez les jeunes au chômage, sans diplôme ou sans soutien familial. Cette population est particulièrement touchée par le non-recours aux droits, notamment celui à l'accès aux soins.

La méconnaissance des droits est la source d'une défiance d'une partie des jeunes vis-à-vis d'un système complexe d'aides et de sécurités dont ils n'ont pas la maîtrise. Alors que les causes de ces situations de non-recours sont identifiées, les résultats des actions entreprises par l'État pour les résorber sont faibles, comme l'a déjà observé la Cour<sup>23</sup>.

La politique des aides en faveur des jeunes est principalement une politique de l'âge. Fonctionnant par paliers, elle méconnaît structurellement la forte hétérogénéité de la population à laquelle elle s'adresse<sup>24</sup>. Nettement polarisée au profit des étudiants et des jeunes en formation ou en emploi, particulièrement complexe, elle pourrait contribuer à creuser l'écart entre les jeunes bien informés et ceux qui sont aux périphéries du système<sup>25</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

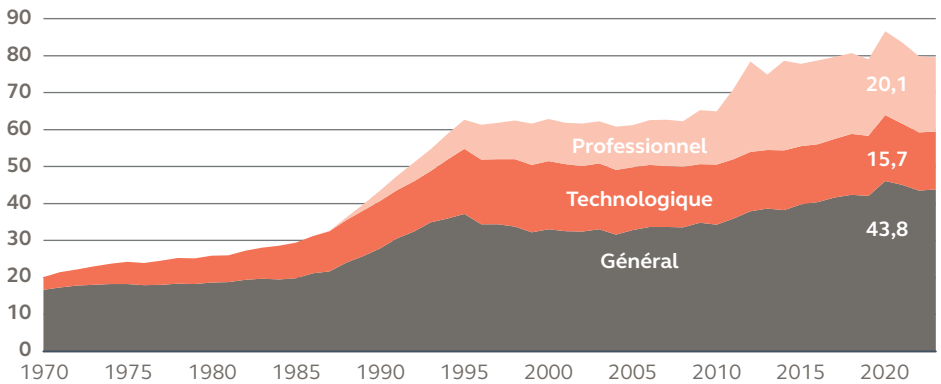
1. Des études qui s’achèvent en moyenne à 21 ans et demi

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

a) Les jeunes dans le secondaire

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

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



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

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

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

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

27. Enquête Pisa 2022.

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

#### b) Les jeunes dans le supérieur

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

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

#### L'apprentissage

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

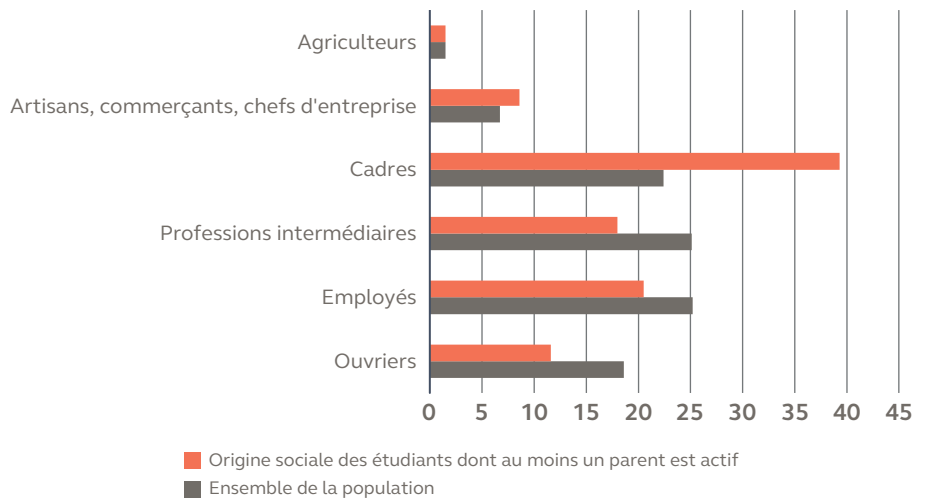
La mobilité à l'étranger s'est largement développée dans les cursus supérieurs. Un peu plus de 100 000 étudiants français sont inscrits à l'étranger par an, ce qui place la France au sixième rang mondial pour la mobilité à l'étranger. Elle accueille environ 400 000 étudiants en mobilité (dont 150 000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

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

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

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

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



Champ : étudiants de nationalité française hors parents retraités ou inactifs (12,2 %).  
Sources : Cour des comptes d'après Insee (enquête emploi) et Depp (données 2022-2023)

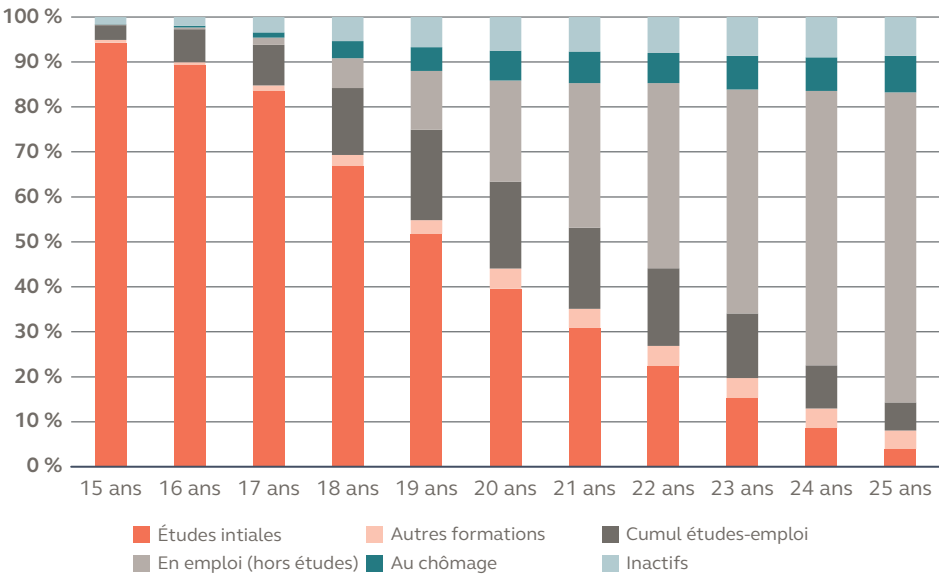
Au total, plus de la moitié de la génération sortie d'études en 2021 a achevé son cursus avec un diplôme du supérieur<sup>29</sup>, 38 % avec un diplôme du second degré et 10 % sans diplôme ou avec le brevet des collèges<sup>30</sup>. Les jeunes quittent désormais le système d'éducation et de formation en moyenne à 21,6 ans<sup>31</sup>.

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

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

29. 24 % au niveau master, doctorat ou écoles de commerce et d'ingénieurs, 17 % au niveau licence et 11 % au niveau BTS ou DUT.  
30. Les 7,6 % de sorties précoces du système éducatif suivis par l'Union européenne correspondent aux jeunes ayant quitté l'école à la fin du collège, avec ou sans le brevet.  
31. Moyenne 2020-2021 (Injep).

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



Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire.  
Source : Cour des comptes d'après Insee, enquêtes Emploi, moyenne 2022-2023

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

a) Emploi, chômage et inactivité

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

Le taux de chômage des jeunes : un indicateur inadapté

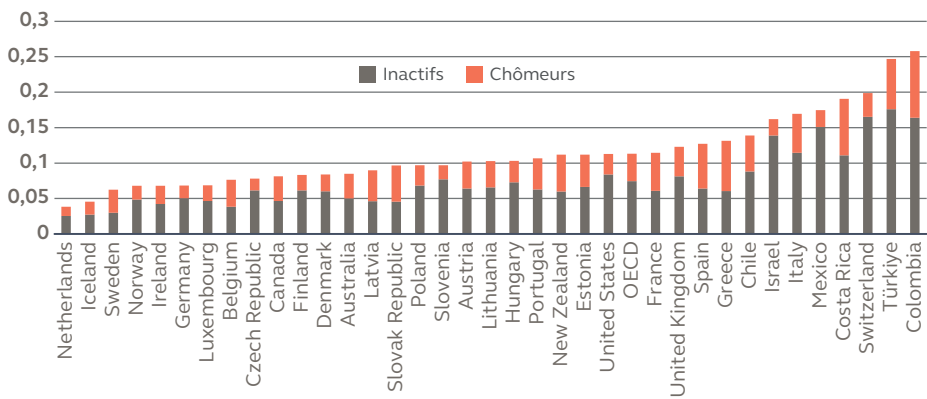
Établi à partir d’une définition du Bureau international du travail, le taux de chômage est adapté pour retracer la part des personnes au chômage parmi la population active. Quand les actifs sont minoritaires – comme c’est le cas des jeunes –, son usage est source de confusions récurrentes. Pour un nombre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

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

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

La part des jeunes de 15 à 24 ans inactifs<sup>32</sup> ou au chômage (Neet) était en France de 11,5 % en 2022. Ce *ratio*, plus élevé que dans les pays du nord de l’Europe, mais plus faible qu’au Royaume-Uni ou dans le Sud de l’Europe, situe la France dans la moyenne de l’OCDE (11,3 %).

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



Source : données OCDE, mars 2024.

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

## b) Les revenus des jeunes

Les ressources financières des jeunes (soutien financier régulier des parents, revenus du travail, aides sociales) peuvent être approchées par les revenus médians par tranche d'âge établis par l'Insee<sup>33</sup>. Sans surprise, ces ressources (20 900 € par an pour les moins de 18 ans ; 22 500 € pour les 18-29 ans en 2021) sont moins élevées que celles de la population dans son ensemble (23 160 €). Les moins de 18 ans ont des revenus médians globalement comparables aux plus de 75 ans, les 18-29 ans aux 65-74 ans. Ces calculs tiennent compte du fait que les parents sont réputés subvenir aux besoins des jeunes tant qu'ils ne sont pas financièrement autonomes.

Au titre de l'impôt sur le revenu, les parents disposent d'une demi-part par enfant (y compris majeur) tant qu'il réside chez eux, et jusqu'à 21 ans (25 pour les étudiants) à défaut. Un montant forfaitaire pour la scolarité est aussi soustrait à l'impôt. C'est ce qui explique l'entrée tardive des jeunes dans l'impôt sur le revenu<sup>34</sup>. La « familialisation » de l'impôt sur le revenu, spécifique à la France, offre un avantage substantiel aux familles (estimé par la Cour à 28 Md€ en 2022<sup>35</sup>). Il est néanmoins limité aux foyers redevables de l'impôt et attribué aux parents, non aux jeunes.

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

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

### a) L'âge du départ du domicile parental

Entre 15 et 25 ans, les changements sont également massifs en termes de conditions de vie, et en particulier de logement : 97 % des jeunes vivent chez leur(s) parent(s) à 15 ans, 54 % à 20 ans, 31 % à 25 ans. Les 69 % restant à 25 ans vivent en couple sans enfant (30 %) ou avec enfant (5 %), seuls (24 %) ou en colocation (7 %) ; 3 % sont sans logement<sup>37</sup>.

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

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

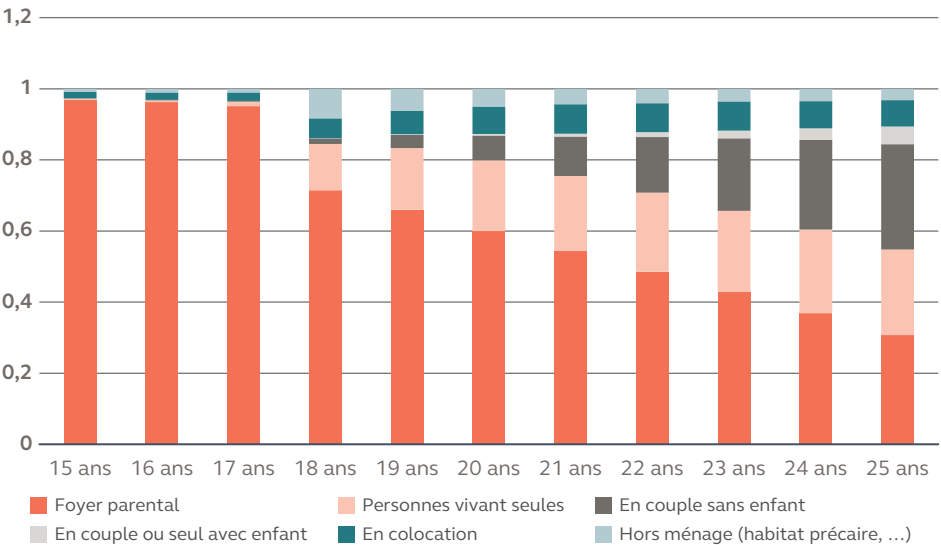
34. Voir le chapitre consacré à *L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu*.

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

36. Calculs OCDE, 2024.

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

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



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

b) L'âge à la naissance du premier enfant

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

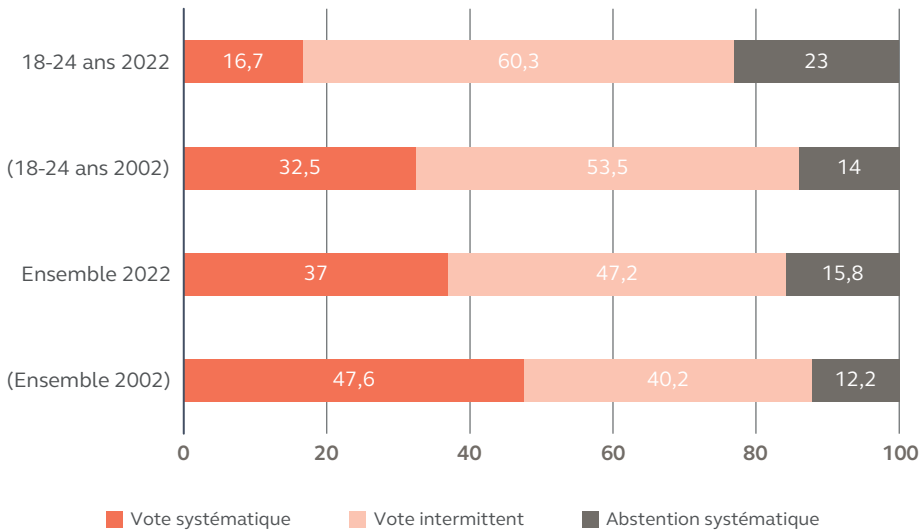
Cet âge varie fortement d'un département et d'une région à l'autre. Ainsi, la proportion de femmes de 15 à 24 ans ayant un enfant dépasse largement la moyenne nationale dans les départements et régions d'outre-mer et les Hauts-de-France.

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

4. La participation à la vie de la cité

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

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



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

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

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

Les 18-24 ans, qui sont depuis 2011 éligibles à toutes les fonctions électives (à l'exception du mandat de sénateur), sont la tranche d'âge pour laquelle le vote intermittent est le plus répandu<sup>38</sup>. La tendance à l'érosion de la participation systématique, plus marquée chez les 25-29 ans, se constate dans tout l'OCDE<sup>39</sup>.

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

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

Les jeunes sont nombreux à participer à la vie citoyenne sous des formes non institutionnalisées, en France comme ailleurs, passant notamment par les technologies numériques, qu'ils maîtrisent mieux que leurs aînés<sup>40</sup>. Entre 16 et 25 ans, plus d'une personne sur quatre est également impliquée dans une association<sup>41</sup>. Si près d'un tiers des présidents d'association a plus de 65 ans, seuls 4 % d'entre eux ont moins de 30 ans.

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

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

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

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

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

## C. Des trajectoires marquées par des inégalités persistantes

### 1. Des trajectoires et des situations très différenciées

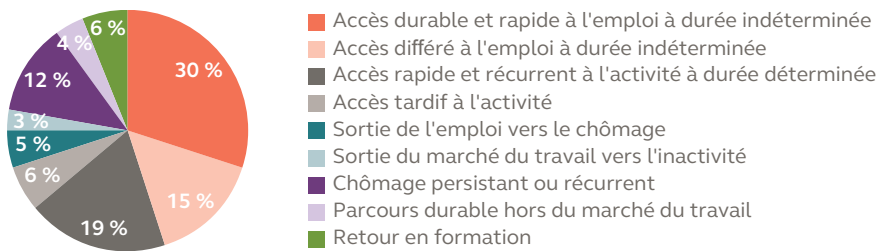
Par delà les statistiques globales, la période de changements qui va de 15 à 25 ans dessine autant de trajectoires que de personnes. Les études du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Cereq) et celles de l'Institut national d'études démographiques (Ined) sur les conditions de vie permettent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

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

La dernière « *enquête génération* » du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq), publiée en 2022, rend compte de la situation en 2020 des 750 000 jeunes sortis du système éducatif trois ans plus tôt. Réalisée pendant la pandémie de covid 19<sup>42</sup>, elle montre que plus de sept jeunes sur 10 occupent un emploi (531 000 jeunes), dont 29 % un emploi à durée indéterminée (CDI) et 42 % à durée indéterminée (CDD)<sup>43</sup>. Les jeunes qui ne sont pas en emploi trois ans après la sortie d'études ont repris une formation (4 %), sont au chômage (17 %) ou en inactivité (8 %).

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

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



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

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

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

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

b) Des situations différenciées en termes de logement et revenus

De façon complémentaire, les études sur les conditions de vie et de logement permettent de regrouper les 18-28 ans, sortis ou non du système éducatif, en quatre catégories : les autonomes, les travailleurs précaires, les étudiants, les chômeurs peu diplômés<sup>44</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

45. Cereq, *Bref n° 442*, 2023.

Plus encore, les situations des jeunes restent fortement liées à celles de leurs parents en termes de catégories socio-professionnelles mais aussi de zone de résidence, témoin d'une forte reproduction sociale et de la difficulté du système éducatif à y apporter des correctifs<sup>46</sup>.

En 2020, un enfant de cadre a plus d'une chance sur deux d'occuper un emploi de cadre trois ans après sa fin d'études, alors qu'un enfant d'ouvrier ou d'employé a une chance sur dix d'occuper un tel poste. Y compris à diplôme égal, les enfants de cadres sont nettement plus susceptibles d'occuper des emplois de cadre : avec un niveau Bac+2, 15 % des enfants de couples de cadres accèdent en trois ans à un emploi de cadre, ce qui n'arrive qu'à 3 % des enfants de couples d'ouvriers ou d'employés<sup>47</sup>.

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

### La situation des jeunes des QPV et des zones rurales

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

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

La comparaison des jeunes sans diplôme de ces quartiers et des jeunes sans diplôme en zone rurale fait apparaître des différences : contexte scolaire plus satisfaisant en zone rurale, avec des classes moins surchargées et une implication familiale favorisée par une interconnaissance importante ; orientation plus fréquente des jeunes ruraux en situation de décrochage vers des filières professionnelles courtes choisies en cohérence avec le marché du travail local ; visions de l'éducation et de l'emploi plus positives malgré des situations de pauvreté très prégnantes dans les zones rurales et, ainsi que la Cour l'a souligné, des problèmes spécifiques d'accès aux services publics<sup>48</sup>.

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

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

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

### 3. Un jeune sur dix en situation de pauvreté

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

Dans le temps long, la situation relative des jeunes s'est dégradée. En 1960, 40 % des personnes âgées vivaient en-dessous du seuil de pauvreté (fixé ici à 60 % du revenu médian), contre 15 % au tournant des années 2000. Le phénomène inverse s'est produit pour la jeunesse : 8 % d'entre eux était sous ce seuil de pauvreté en 1996 et 10,1 % en 2021<sup>49</sup>. Les situations de pauvreté parmi les jeunes, étudiants ou non, ont été amplifiées lors de la pandémie de covid 19.

#### Les jeunes et la pandémie de covid 19

Moins concernés par les formes graves ou létales de la pandémie de covid 19, les jeunes ont en revanche été plus durement touchés que les autres catégories de la population par la crise économique provoquée par la pandémie. Ce phénomène est international<sup>50</sup> ; la France n'y a pas échappé. Le fait que la moitié des jeunes actifs occupés soit en contrat à durée déterminée (CDD) les a plus exposés à la perte de leur emploi. 41 % des 18-29 ans ont ainsi déclaré avoir perdu des revenus lors du premier confinement (contre 7 % des 65 ans et plus)<sup>51</sup>. Avec l'arrêt des formations supérieures en présentiel durant une longue période et les restrictions d'usage des transports, les jeunes ont été particulièrement exposés à des situations d'isolement. Dans l'enseignement supérieur, les dispositifs de soutien ont été nombreux mais leur montée en puissance a été tardive, et ils ont atteint les étudiants de manière inégale. La gestion de l'urgence a mis en évidence les défauts structurels du système de soutien à la vie étudiante<sup>52</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Après qu'André Philip a créé en 1944 la République des jeunes, qui regroupe la plupart des associations de jeunesse puis les maisons des jeunes<sup>53</sup>, un sous-secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports apparaît à compter de 1946. La jeunesse entreprend alors un périple institutionnel qui, sous la IV<sup>e</sup> République, la voit passer du ministère de la jeunesse, des arts et des lettres au secrétariat d'État à l'enseignement technique, à la jeunesse et aux sports, puis au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. De 1954 et 1956, un secrétaire d'État placé auprès du chef du Gouvernement est chargé de coordonner « *les activités gouvernementales relatives aux problèmes de la jeunesse* ». C'est la dernière fois que la jeunesse constitue, seule, l'étendue d'un portefeuille. La tentative de créer un ministère de la jeunesse, ressenti comme une menace par les associations et le ministère de l'éducation nationale, ne s'est plus manifestée.

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

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

Durant les années 1960, l'État concentre l'essentiel de ses efforts sur l'éducation et laisse aux associations les autres thématiques<sup>54</sup>. C'est à partir des années 1980 que les gouvernements successifs se concentrent sur les difficultés rencontrées par la jeunesse, précarité et chômage, logement et santé. En 1982 est créé le Comité interministériel de la jeunesse, chargé d'examiner « *les problèmes intéressant la jeunesse (...) et de proposer au Gouvernement toutes mesures propres à améliorer les conditions de vie des jeunes* »<sup>55</sup>. À l'issue du rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelle, en juin 1981, les missions locales sont créées en 1982 pour accueillir les jeunes de 16 à 25 ans sortis du système éducatif<sup>56</sup>. Durant cette période, l'essentiel de l'effort porte sur l'insertion des jeunes et est réalisé au niveau local<sup>57</sup>.

En 2009, le Plan « *Agir pour la jeunesse* » repose sur les travaux de la Commission sur la politique de la jeunesse présidée par Martin Hirsh, qui publie en juillet de la même année un *Livre vert*. De ce document fondateur sont issus le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (doté de 200 M€), l'Agence du service civique, l'instauration d'un service public de l'orientation, la mise en place du revenu contractualisé d'autonomie<sup>58</sup> et celle d'un « RSA Jeunes » (cf. *supra*). Constatant la difficulté quasi insurmontable qu'il y a à mener une politique de la jeunesse globale et transversale, le *Livre vert* prône la recherche de solutions ciblées sur les publics les plus fragiles.

Ces politiques volontaristes sont innovantes mais peu rapides dans leur mise en œuvre. Ainsi, le Comité interministériel de la jeunesse créé en 1982 se réunit pour la première fois en 2013. Les constats dressés dans son « *Plan priorité jeunesse* » sur les difficultés rencontrées par les jeunes sont constants : décrochage scolaire, renoncement aux soins et à la santé<sup>59</sup>, augmentation du taux de pauvreté et de la précarité, insertion professionnelle longue et difficile, accès problématique aux dispositifs de droit commun et au logement. Les propositions d'action (13 chantiers prioritaires) reprennent celles du *Livre vert*. Observant qu'« *aucune politique n'est aussi segmentée que celle destinée aux jeunes* », constat réitéré par la Cour en 2020<sup>60</sup>, le comité plaide pour que soient renforcés le pilotage et le suivi des politiques en faveur des jeunes, avec notamment la création d'un délégué interministériel à la jeunesse. Ce rapport de 2013 est emblématique : il reprend ce qui a déjà été dit et pourrait encore servir de feuille de route dix ans plus tard.

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

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

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

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

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

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

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

En 2016 est créé le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse. Cette commission administrative consultative<sup>61</sup> répond aux objectifs de l'Union européenne, à savoir une meilleure association des parties prenantes. Sa formation plénière compte 108 membres répartis en huit collèges (État, collectivités territoriales, jeunes, mouvements de l'éducation populaire, partenaires sociaux, etc.).

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

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

Le même effort est reproduit en décembre 2022, lorsque la Première ministre lance un Conseil national de la refondation de la jeunesse. En outre, suite à la campagne présidentielle de 2017, est créé le service national universel (SNU). Déployé depuis 2019 sur le territoire selon un schéma éloigné de son ambition initiale, la généralisation du SNU est annoncée pour 2027, sans que l'on sache exactement s'il sera obligatoire et alors que les coûts de fonctionnement et d'investissement paraissent colossaux<sup>62</sup>.

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

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

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

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

## B. Des acteurs multiples, une gouvernance fragmentée

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

### 1. L'État

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

Le directeur de la DJEPVA a exercé, entre 2014 et 2022, les fonctions de délégué interministériel à la jeunesse. Placé sous l'autorité du ministre chargé de la jeunesse, et non du Premier ministre, il pouvait en principe faire appel aux services relevant des 19 ministres membres du comité interministériel de la jeunesse. Il a perdu cette double fonction en 2022, avec la nomination d'un délégué interministériel qui dépend du Premier ministre. Il n'est pas certain que cet éclatement des forces ait bénéficié à l'un ou à l'autre. En effet, ces deux petites structures n'ont, séparément, aucun moyen de peser sur les grandes directions d'administration centrale, ni d'avoir une capacité d'action transversale. La DJEPVA est indiscutablement un lieu privilégié pour observer les politiques en faveur de la jeunesse, mais pas pour les orienter<sup>65</sup>.

63. Toulouse, 16 novembre 2012.

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

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

Le délégué interministériel à la jeunesse, quant à lui, n'a ni rôle décisionnaire, ni moyens propres, administratifs ou financiers. Il est chargé de préparer les délibérations du comité interministériel à la jeunesse, institué dès 1982. Il était prévu de réunir ce comité au moins deux fois par an. Mais il ne s'est réuni que trois fois en 42 ans<sup>66</sup>. Plusieurs convocations ont été annoncées depuis 1995, notamment pour le lancement du SNU, mais sans suite. En avril 2023, lors de la dernière « *rencontre jeunesse de Matignon* » (liée au volet jeunesse du conseil national de la refondation), les services de la Première ministre avaient annoncé la tenue d'un comité à l'automne 2023, qui n'a finalement pas eu lieu. Depuis novembre 2024, le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative tient également le rôle de délégué interministériel à la jeunesse.

Enfin, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) contribue depuis octobre 2016 à la coordination, à l'expertise et à l'évaluation des politiques en faveur de la jeunesse et peut notamment adresser au Gouvernement toute proposition lui semblant pertinente. L'activité du COJ est indéniable et se traduit par un nombre important de rapports et d'avis rendus<sup>67</sup>. Le Sénat a cependant regretté, en 2021, que « *ses travaux ne suscitent pas davantage de retours de la part des instances gouvernementales* »<sup>68</sup>. Rattaché au Premier ministre depuis sa création, le fonctionnement du COJ est en pratique assuré par la DJEPVA.

Au-delà de ces structures qui auraient dû constituer le noyau dur de l'action transversale en faveur de la jeunesse, il faut ajouter un nombre considérable d'acteurs, tels le délégué interministériel au SNU ou le haut-commissaire à l'enseignement et à la formation professionnels, auxquels s'ajoutent les instances qui produisent des avis sur la jeunesse, comme le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>69</sup>, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (avec notamment le programme « *Accès au logement et à l'emploi des jeunes* »), ou celle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer (dont les missions se concentrent sur les étudiants ultramarins en métropole)<sup>70</sup>.

La documentation budgétaire permet de dénombrer 28 directions d'administration et délégations générales concernées<sup>71</sup>. De nombreux ministères et administrations disposent en leur sein d'instances qui traitent des questions touchant à la jeunesse, comme la commission armées-jeunesse ou la délégation au développement de l'apprentissage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, rattachée au ministère chargé du travail, qui a notamment produit un rapport spécifique<sup>72</sup>.

Au total, des structures comme la DJEPVA, le délégué interministériel à la jeunesse ou le Comité interministériel à la jeunesse ont un poids bien moindre que certains acteurs qu'ils sont censés coordonner. Une politique cohérente et globale en faveur de la jeunesse paraît hors de portée dans la configuration actuelle<sup>73</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Les autres grands acteurs

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

### a) La protection sociale

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

L'individualisation de certains droits permet au contraire aux jeunes de sortir plus précocement du système de rattachement familial et de bénéficier en leur nom propre de prestations sociales. Une telle logique peut s'effectuer en dehors de tout ciblage des jeunes au travers de dispositifs spécifiques : c'est le cas avec la mise en œuvre de la protection universelle maladie par l'assurance maladie, qui met fin au statut d'ayant droit des parents à la majorité<sup>74</sup>.

### b) Le secteur associatif

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

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

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

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

### c) Les collectivités territoriales

Longtemps cantonnées au bâti ou aux transports scolaires, les compétences des collectivités locales en direction de la jeunesse se sont progressivement et considérablement élargies<sup>75</sup>. Dans le domaine scolaire, certaines ont investi dans la pédagogie, avec la gratuité puis la numérisation des manuels scolaires, la fourniture d'ordinateurs individuels ou à travers les cités éducatives. Elles ont multiplié les aides financières (abonnements annuels, cartes jeunes, etc.).

#### Exemples d'actions locales en faveur des jeunes

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

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

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

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

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

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

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

Toutefois, le rôle de « chef de file » est contraint par l'interdiction de l'exercice par une collectivité d'une tutelle sur une autre. Ce rôle n'est vraiment effectif que dans les territoires dont les exécutifs régionaux et départementaux partagent les mêmes orientations<sup>76</sup>.

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

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

### Les conseils régionaux de la jeunesse

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

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

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

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

### 1. Un document de politique transversale difficilement exploitable

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

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

#### **Le document de politique transversale jeunesse**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Champ : mesures spécifiques pour jeunes, avec APL et hébergement d'urgence.  
Source : Cour des comptes

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

Les dépenses d'éducation pour les 15-25 ans sont établies en supposant que cette tranche d'âge recouvre les dépenses liées aux lycées et aux lycéens ainsi qu'à l'enseignement supérieur et aux étudiants<sup>77</sup>. Celles-ci représentaient 40,5 Md€ en 2023, soit les trois-quarts des dépenses en faveur des jeunes, et même les quatre-cinquièmes si l'on intègre les établissements de formation initiale rattachés à d'autres ministères.

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

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

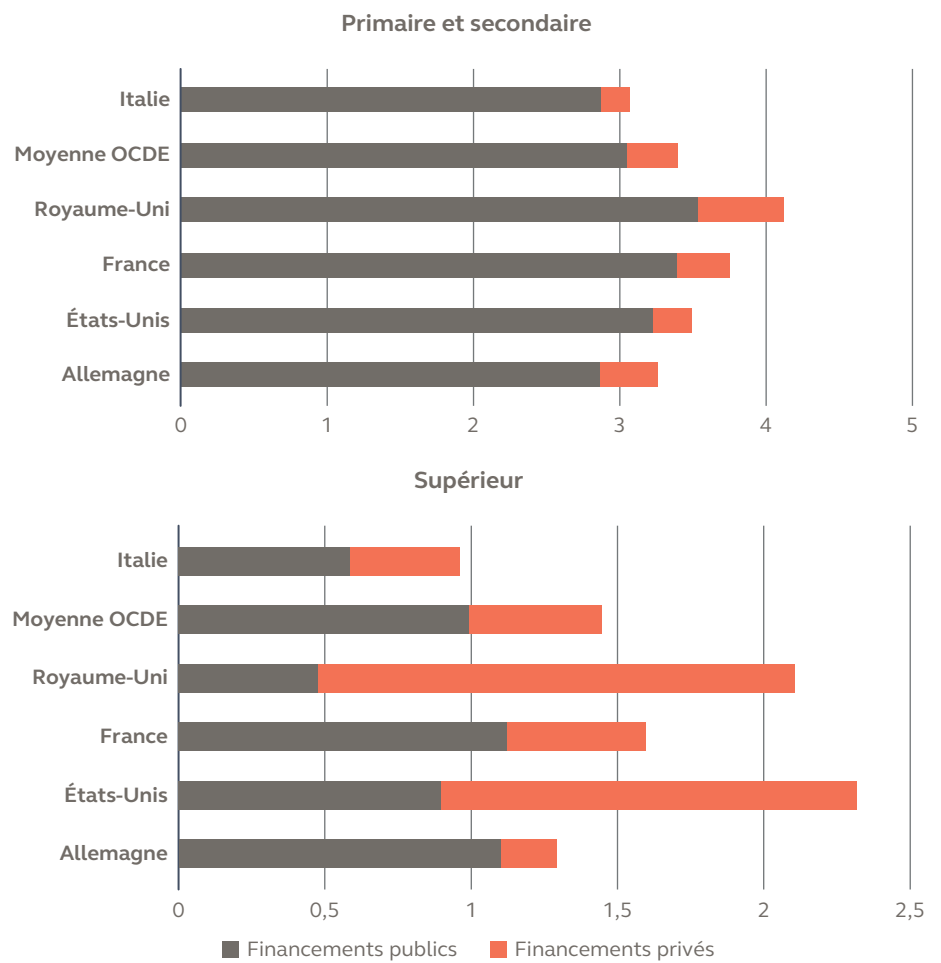
Source : Cour des comptes

Pour les lycées, les 21,7 Md€ de crédits financent en particulier 226 000 postes d'enseignants (hors enseignement agricole) et 539 M€ de bourses, auxquelles accèdent 30 % des élèves des lycées publics<sup>78</sup>. Pour les formations dans le supérieur, la dépense de près de 19 Md€ porte les dotations aux établissements d'enseignement supérieur au titre des formations et les bourses versées aux étudiants<sup>79</sup>.

Le niveau de dépenses de la France est comparable à celui de la moyenne des pays de l'OCDE : elles représentent environ 3,8 % du PIB pour l'éducation primaire et secondaire et 1,6 % du PIB pour le supérieur<sup>80</sup>.

77. Certains élèves du collège ont 15 ans et une part des doctorants plus de 25 ans, mais les ordres de grandeur n'en sont pas faussés.  
78. Par exception, il s'agit des crédits votés pour l'Éducation nationale. Les coûts de soutien de la politique et de gestion du programme sont établis en pondérant à parts égales la proportion des lycéens parmi les élèves (18,7 %) et celles des lycées dans les crédits d'enseignement (27,1 %).  
79. Elles correspondent aux programmes qui ne sont pas spécifiquement dédiés à la recherche au sein de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*.  
80. Les dépenses par élève sont médianes en France. L'Italie présente les plus faibles, l'Allemagne les plus élevées pour le secondaire, les États-Unis pour le supérieur.

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



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

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

Loin derrière l’éducation, les politiques de travail et d’emploi spécifiquement destinées aux jeunes constituent le volume de dépenses le plus important (5,7 Md€ en 2023). Les dispositifs en faveur de l’accès à l’emploi en représentent 40 % (2,2 Md€) et regroupent en particulier le financement des missions locales (617 M€) et du contrat d’engagement jeune. En 2023, 313 000 jeunes sont entrés dans ce dispositif pour 782 M€ d’allocations versés<sup>81</sup>.

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

### Le contrat d'engagement jeune

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

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

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

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

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

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

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

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

### 5. 3 Md€ pour les autres ministères

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

Le ministère de la justice finance près de 1,15 Md€. La protection judiciaire de la jeunesse (1 072 M€ en 2023) compte, en particulier, 1 250 établissements et services accueillant des jeunes, mineurs ou majeurs, en milieu ouvert ou fermé. Le ministère a, en outre, deux écoles préparant à la magistrature et à l'administration pénitentiaire<sup>85</sup>.

Les dépenses du ministère de la culture à destination de la jeunesse se montent à près de 660 M€. Elles correspondent à l'enseignement supérieur culturel (291 M€) et à l'éducation artistique et culturelle (368 M€)<sup>86</sup>. Le pass Culture représente, à lui seul, 208 M€ de crédits<sup>87</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

# Conclusion

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

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

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

L'effort de la Nation pour la jeunesse est bien réel, d'autant qu'aux 53,5 Md€ de dépenses en faveur des jeunes au sein du budget de l'État, s'ajoute l'action des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale<sup>88</sup>. L'effort financier de l'État est le témoin d'un souci politique qui a pris forme dans les années 1980, qui s'est renforcé autour de 2010 et n'a jamais décliné depuis, comme l'ont confirmé les présidents de la République successifs. Il est indiscutable que les politiques de la jeunesse ont été érigées en priorité nationale. Il est patent que des efforts répétés sont consentis en direction des jeunes. Partout et à tous les échelons, de l'anonyme au décideur, la Cour a pu constater la motivation et l'implication des acteurs. Beaucoup a été fait pour la jeunesse, pour la formation à l'école ou à l'université, pour l'insertion sociale et la vie professionnelle, pour l'épanouissement par la culture ou par le sport.

---

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

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

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

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

# Réponse reçue à la date de la publication

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

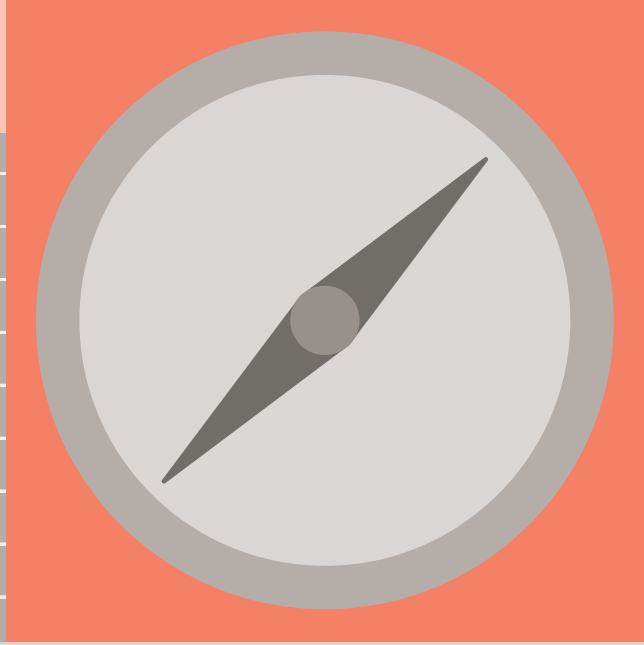
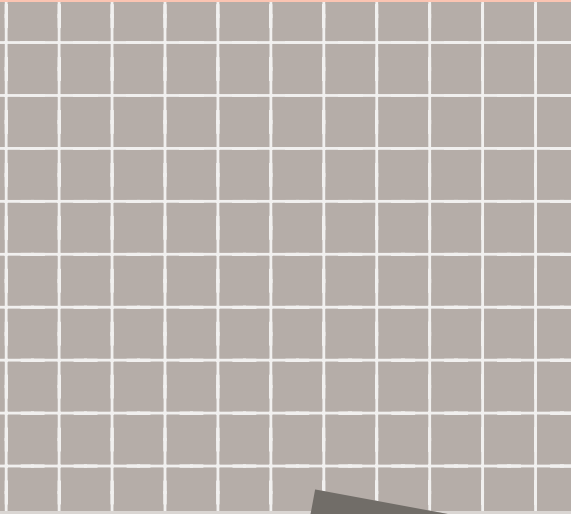
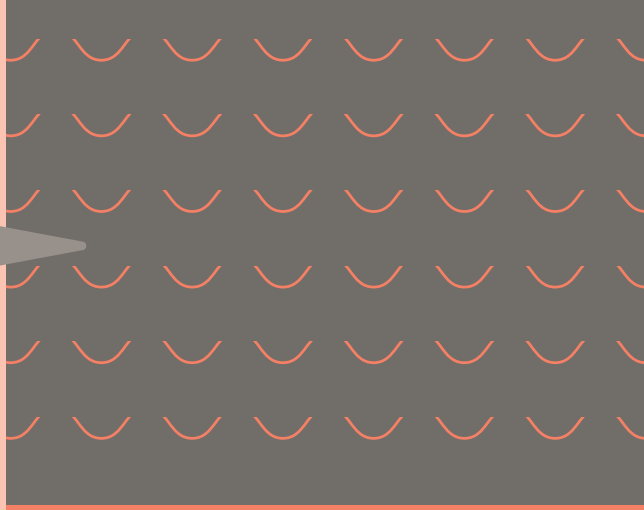
Remarques ponctuelles :

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

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

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

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



PREMIÈRE PARTIE

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

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

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

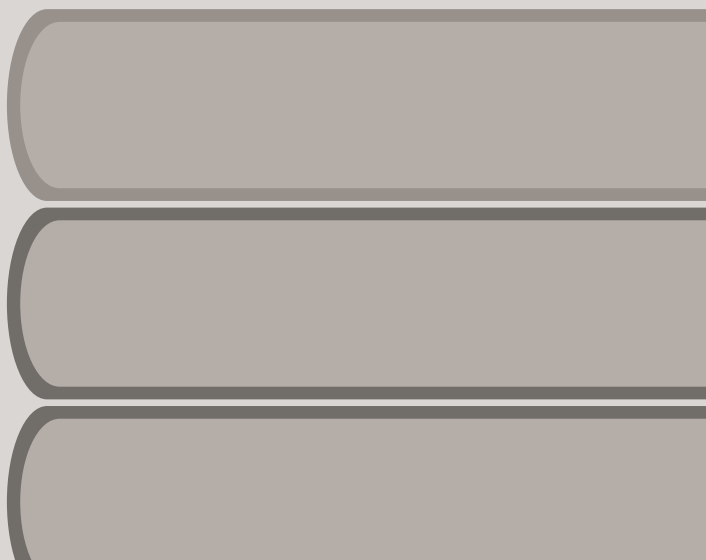
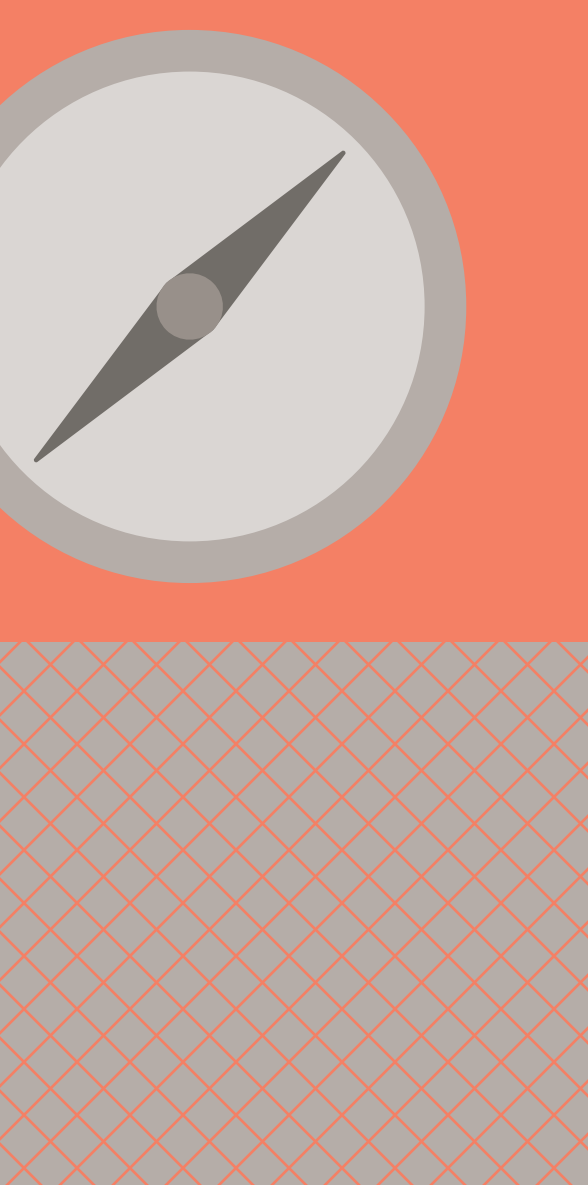
L'enjeu, clairement identifié pour les pouvoirs publics, consiste à mettre en place un environnement éducatif de qualité, qui permette un égal accès à l'enseignement supérieur, notamment à destination des publics les moins favorisés, et qui soit à même de lutter contre le déterminisme social, facteur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

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

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

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

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



# 1.

## L'orientation au collège et au lycée

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

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

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

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

# Chiffres clés

**400 M€**

environ de moyens  
publics consacrés  
à l'orientation

Source : estimation Cour des comptes

**8 000**

équivalents  
temps-plein



Source : estimation Cour des comptes

**363**

diplômes professionnels  
niveau CAP et  
baccalauréat

**23 000**

formations supérieures  
proposées dans  
Parcoursup

**35 %** de collégiens

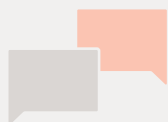
**25 %** de lycéens

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

Près de

**20 %**

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



**1 147**

élèves par psychologue  
de l'Éducation nationale

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

L'orientation est un cheminement qui court sur plusieurs années. Elle doit ainsi offrir aux collégiens une première ouverture sur le monde professionnel, les amener à s'interroger et se projeter vers la poursuite d'études et l'insertion professionnelle, réflexion qui sera ensuite approfondie au lycée. Elle s'appuie sur des notions personnelles d'estime de soi, de projection vers l'avenir, de représentations sociales. Le rôle des parents est majeur car ils constituent la principale source de conseil et d'accompagnement des jeunes<sup>1</sup>. Ils peuvent pousser ou, à l'inverse, freiner leur ambition scolaire, souvent pour des raisons de reproduction sociale et selon les différentes perceptions qu'il se font des métiers. Il convient de les impliquer très tôt dans la réflexion, en particulier pour les familles éloignées des codes scolaires, sans méconnaître la dimension économique du coût des études (scolarité, transport, logement, délai d'accès à l'autonomie).

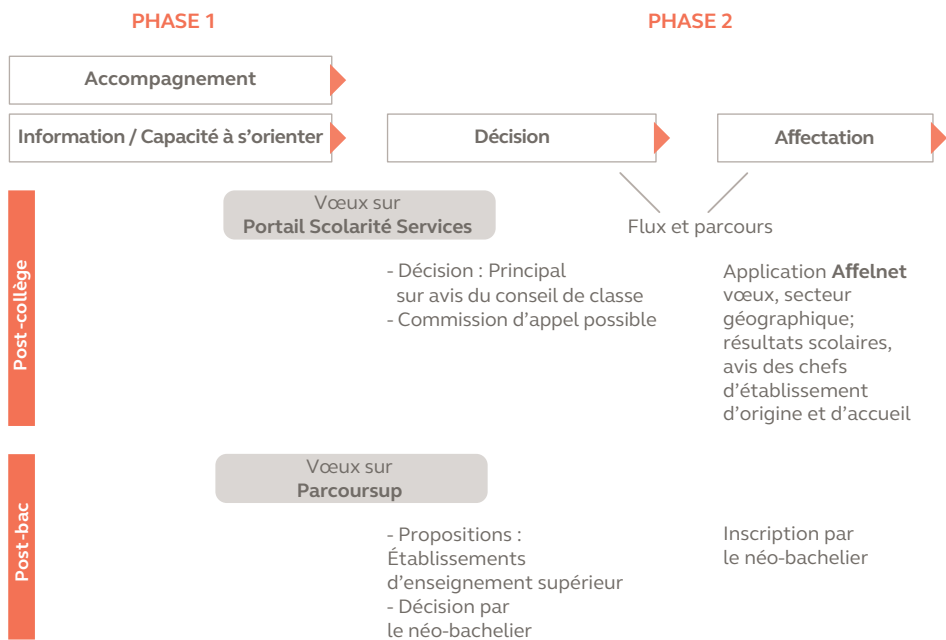
Le code de l'éducation (art D. 331-23) définit l'orientation comme « *le résultat du processus continu d'élaboration et de réalisation du projet personnel de formation et d'insertion sociale et professionnelle que l'élève de collège, puis de lycée, mène en fonction de ses aspirations et de ses capacités.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

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

---

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

## SCHÉMA N° 1 | Processus d'orientation



Source : Cour des comptes

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

## A. Lutter contre les déterminismes sociaux et territoriaux

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

De nombreuses études attestent d'une forte segmentation sociale et genrée lors de cette étape : les élèves des lycées professionnels, dans le secteur privé comme dans le secteur public, proviennent davantage de familles peu favorisées<sup>2</sup>. Les vœux d'orientation des familles et les décisions des équipes éducatives sont liés au

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

niveau scolaire, lui-même fortement corrélé à l'origine sociale. En 2022, 45 % des enfants d'inactifs et 26 % des enfants de ménages ouvriers étaient en difficulté, contre 5 % des enfants de cadres supérieurs ; le constat est le même en mathématiques. La forte corrélation entre les résultats des élèves et leur milieu social, mise en évidence par les enquêtes PISA (programme international de mesure des acquis des élèves à quinze ans) commence dès l'enseignement primaire<sup>3</sup>. Le niveau des acquis en sixième, mesuré par les résultats aux évaluations, se révèle prédictif du devenir des élèves. L'orientation est ainsi largement déterminée à la fin de l'école primaire. La qualité de l'enseignement constitue donc une condition première pour accroître les chances de chacun de choisir son orientation.

En outre, à notes équivalentes, les familles de milieux défavorisés font beaucoup moins souvent des choix d'orientation vers la seconde générale et technologique et ces vœux sont rarement revus à la hausse par les conseils de classe<sup>4</sup>. À l'inverse, les décisions d'orientation en voie professionnelle sont systématiquement supérieures de deux à trois points aux demandes<sup>5</sup>.

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

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

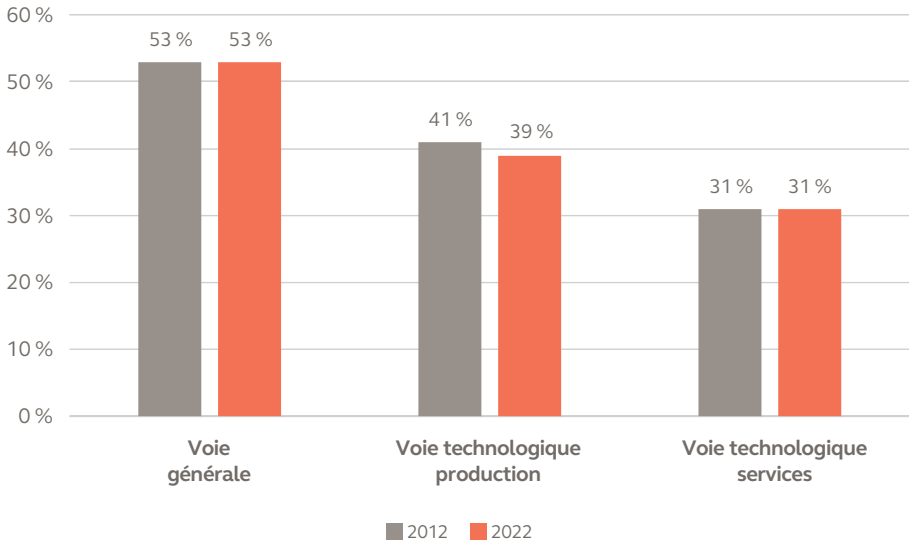
Pour les élèves orientés vers la seconde générale et technologique, la hiérarchie implicite des filières n'a pas évolué depuis 2013 : à la rentrée 2023, 65 % des élèves poursuivaient en première générale et 25 % en première technologique, tandis que les élèves les plus en difficulté s'orientent en première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

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

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

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

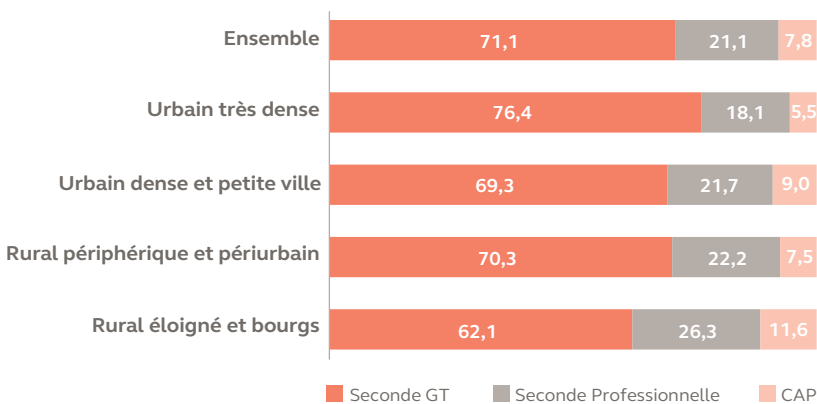
GRAPHIQUE N° 1 | Part des jeunes issus de milieux favorisés ou très favorisés dans la voie générale et technologique (en %)



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

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

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



Source : DEPP, NI 23-40

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

### Les Cordées de la réussite

Lancé en 2008<sup>7</sup>, le dispositif des Cordées de la réussite se traduit par un programme d'accompagnement global conçu entre la tête de cordée et les établissements, au bénéfice des collégiens et des lycéens volontaires, pour « *lutter contre l'autocensure des élèves en les accompagnant dans leur parcours d'orientation pour une plus grande équité sociale dans l'accès aux formations de l'enseignement supérieur* »

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

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

Il n'existe pas à ce jour d'évaluation de ce dispositif. Un effet a cependant été constaté dans la procédure *Parcoursup* en 2023 : pour les candidats dont le dossier mentionne un parcours dans les Cordées de la réussite, le taux de proposition d'admission a été supérieur au reste de la population lycéenne de terminale de + 6,7 points pour les bacheliers professionnels, + 2,6 points en voie technologique, + 1,2 point en voie générale<sup>8</sup>.

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

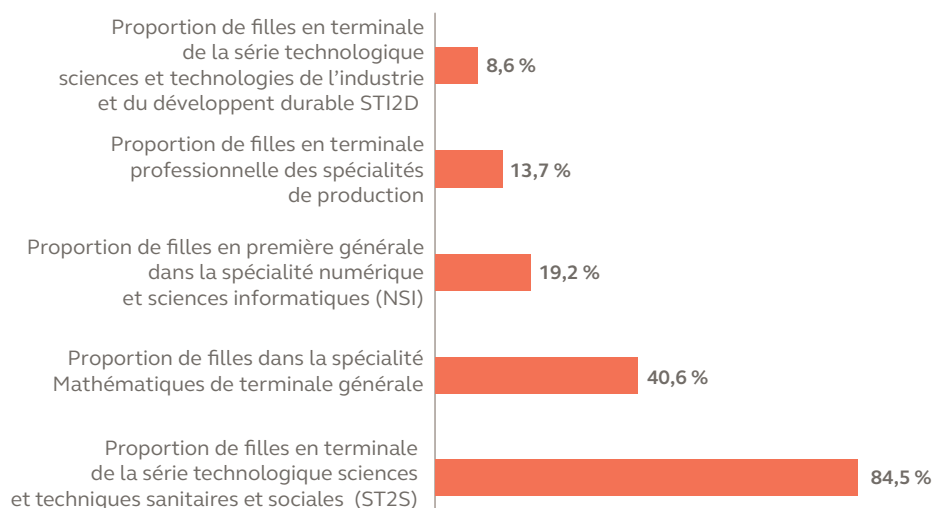
7. Fusionné à la rentrée 2020 avec les parcours d'excellence, le dispositif est financé par le programme *Vie étudiante* pour 1 M € par an (+ 1 M€ en 2020 et 2021), le budget pouvant être complété par les établissements têtes de cordée.

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

## B. Favoriser la mixité de genre

De nombreuses études montrent que les choix d'orientation restent très genrés à tous les niveaux de formation<sup>9</sup>.

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



Source : DEPP

Sur ce point encore, les parents jouent un rôle majeur par un effet de reproduction sociale ou des représentations sociales des secteurs d'activité et valorisent différemment la possibilité d'équilibrer vie de famille et vie professionnelle<sup>10</sup>. Les travaux académiques mettent en avant l'importance de la confiance, qui peut être minée par les interactions du quotidien<sup>11</sup> ou, au contraire, renforcée de manière volontariste.

De nombreuses actions sont mises en place au niveau national et académique pour sensibiliser les équipes éducatives et les jeunes filles, parfois avec succès (Projet Maryam Mirzakhani, forums Numérique ELLEs, etc.). Ainsi, pour la première fois, à la rentrée 2023, l'abandon de la spécialité Mathématiques entre la première et la terminale a reculé, pour les garçons et plus encore pour les filles<sup>12</sup>. Toutefois, le développement de la mixité suppose une action concertée et continue de l'enseignement supérieur et du monde du travail dans les secteurs traditionnellement très genrés.

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

10. Baromètre Jeunesse DJEPVA-CREDOC 2018.

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

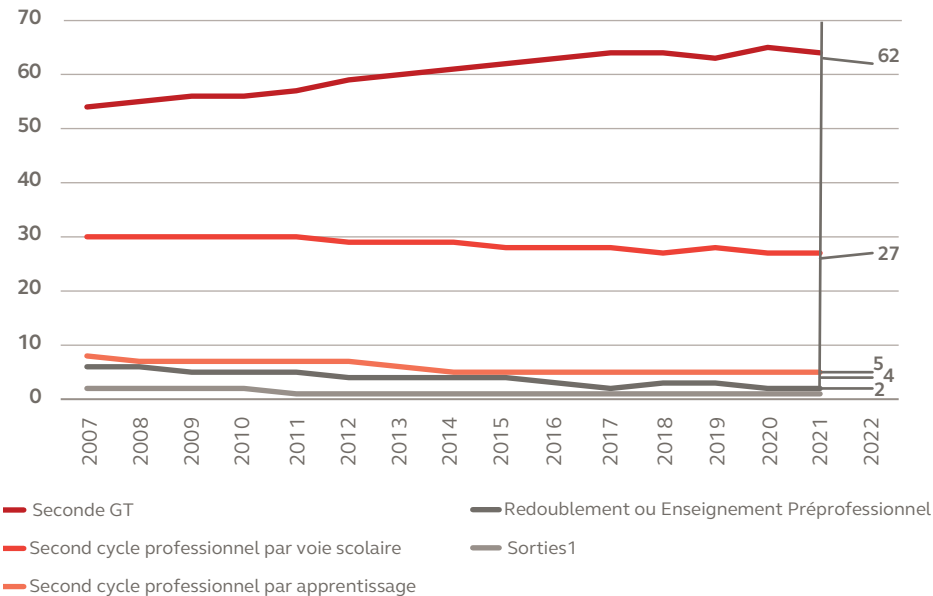
12. DEPP NI 24-06.

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

« Refonder l'orientation des élèves » est une politique prioritaire du gouvernement. Elle est mesurée par deux indicateurs : le nombre de métiers connus en fin de troisième (avec une cible de 50 métiers connus en moyenne fin 2026 sur une liste de 114 métiers) et le taux d'élèves ayant bénéficié de la découverte des métiers. De nombreux pays (notamment la Finlande et l'Allemagne) font débiter cette activité dès l'école primaire (cf. II). C'est aussi ce que recommande l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche<sup>13</sup>.

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

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



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

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

La part des élèves inscrits en voie professionnelle a diminué, passant de 38 % en 2007 à 32 % en 2022<sup>14</sup>. En revanche, les demandes des familles pour une formation professionnelle après la troisième ont augmenté, passant de 32,5 % de l'ensemble des demandes en 2020 à 36,2 % en 2024. Cette évolution semble témoigner de réels progrès dans la valorisation de la voie professionnelle.

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

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

Plusieurs enquêtes montrent que les jeunes ainsi « orientés » développent un sentiment « d'orientation subie ». Au-delà de l'amélioration de l'attractivité des secteurs économiques concernés (conditions de travail, rémunération), l'image de la voie professionnelle bénéficierait d'un rapprochement avec la voie technologique, qui gagnerait à être expérimenté dans des régions volontaires<sup>15</sup>. En effet, la spécificité française que constitue la coexistence de la voie professionnelle et de la voie technologique, dont cinq filières ont des contenus clairement professionnels (industrie et développement durable, design et arts appliqués, santé et social, laboratoires, hôtellerie-restauration), contribue à l'image de relégation attachée à la voie professionnelle auprès des familles et des enseignants.

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

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

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

### En Suisse, une formation professionnelle valorisée socialement

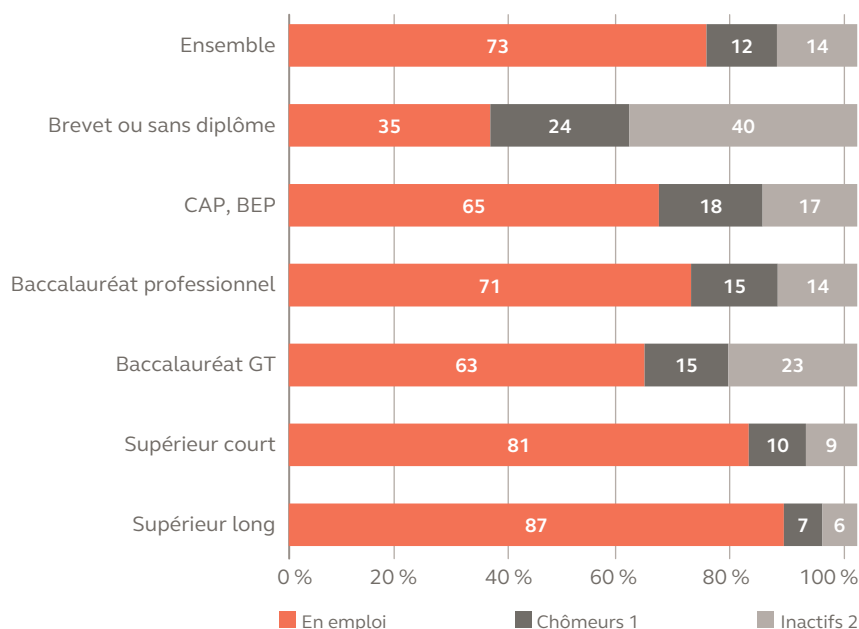
En Suisse, la filière professionnelle, que suivent 70 % des élèves, y compris les enfants de cadres, est fortement valorisée. Elle permet d'accéder à de nombreux métiers au travers de hautes écoles spécialisées, sans l'équivalent du baccalauréat. La nomenclature en 240 métiers sur un champ large (santé,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

## D. Des progrès à poursuivre dans la prévention du décrochage

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

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

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



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

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

Plusieurs études récentes<sup>16</sup> ont mis en lumière la diversité des profils des sortants précoces. Parmi les causes multifactorielles, le motif de la « mauvaise orientation » est fréquemment évoqué par les jeunes concernés : déception, absence de projet ainsi que lassitude des modalités de l'école, manque de sens perçu par rapport au monde du travail ou perte de confiance en soi. Les rencontres avec des professionnels ainsi que les stages peuvent leur permettre de se projeter vers le monde professionnel et de se remobiliser. Les contraintes économiques de certaines familles et le désir d'autonomie des jeunes peuvent aussi les conduire vers une activité rémunérée, y compris informelle, et une sortie précoce des études. Le développement de l'apprentissage avant le baccalauréat est une piste à approfondir, ainsi que la facilitation des parcours mixtes, ce qui supposerait de prendre en compte les apprentis dans le financement des lycées professionnels<sup>17</sup>.

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

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

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

## II. Mieux répondre aux attentes des jeunes

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

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

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

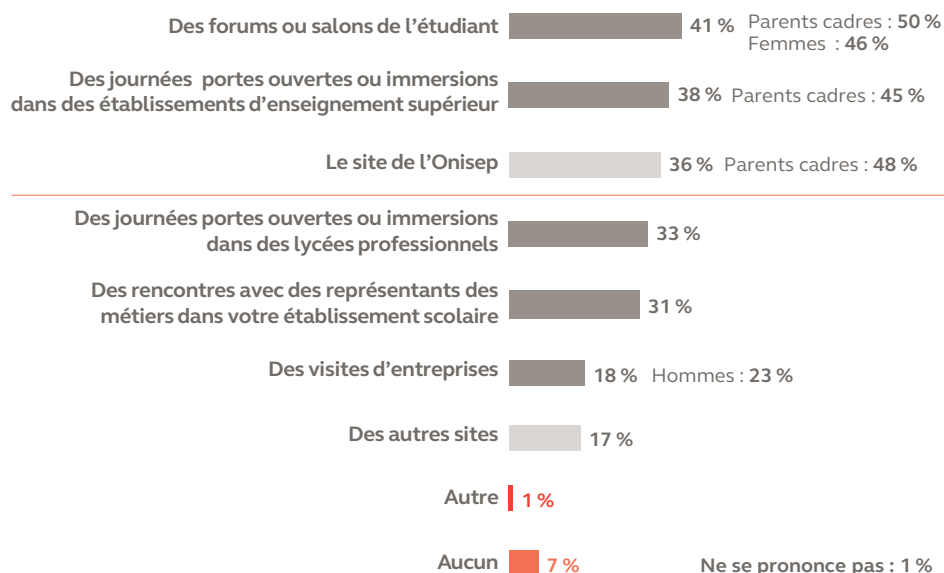
Près d'un cinquième de ceux qui ont poursuivi leurs études après le baccalauréat (19 %) regrette leur choix. Les trois causes principales mentionnées sont la déception par rapport aux attentes, une inscription par défaut et la mauvaise appréhension du niveau de difficulté des études<sup>19</sup>.

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

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

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

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



Source : sondage CSA – Cour des comptes, mai 2024

Au côté des sites publics (Onisep, sites des régions, Inserjeunes, Diagorient, IJBox, etc.), de nombreux sites privés se sont développés, avec une offre de service, gratuite ou payante (tests en ligne, tutorat, mise en relation, aide en ligne, etc.). L'inquiétude liée à l'orientation, qui est souvent celle des parents, incite 18 % des jeunes à recourir à un coach en orientation<sup>20</sup>. Ces intervenants sont sollicités parfois dès la seconde mais surtout pour constituer le dossier *Parcoursup*<sup>21</sup>. Ce marché du « coaching » individuel est estimé à 40 M€<sup>22</sup>.

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

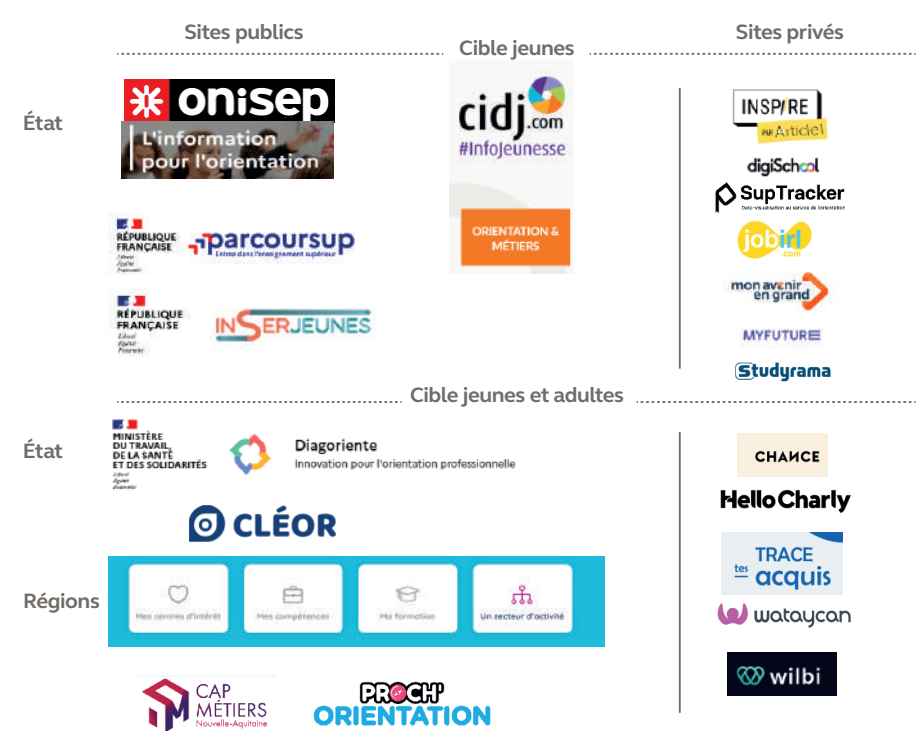
Ainsi, l'émergence d'un marché privé du conseil répond au besoin d'accompagnement insuffisamment satisfait par le système éducatif et accroît en retour les inégalités entre les jeunes qui peuvent compter sur un appui parental avisé et ceux qui sont moins entourés.

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

21. Baromètre-parcoursup-2023.

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

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



Source : Cour des comptes, liste non exhaustive

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

### 1. Un transfert de mission peu accompagné

Le corps des conseillers d'orientation-psychologues qui existait depuis 1991 a été remplacé au 1<sup>er</sup> février 2017 par celui des psychologues de l'éducation nationale (psyEN). Rattachés à l'un des 411 centres d'information et d'orientation (CIO) pour 20 % à 40 % de leur temps, ils interviennent dans un à trois établissements selon les bassins. Leur rôle s'est progressivement centré sur le suivi psychologique des élèves, leur mission d'orientation concernant principalement les élèves présentant des besoins particuliers<sup>23</sup>, avec de grandes variations de pratiques. Si le nombre de postes dans le second degré est resté stable (4 429 équivalents temps plein en 2023<sup>24</sup>), la difficulté à pourvoir les postes s'est accrue depuis la crise sanitaire<sup>25</sup>. Le

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

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

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

ratio de 1 147 élèves du second degré public par psyEN ne permet pas une action individualisée. Plusieurs rapports<sup>26</sup> ont recommandé d'entériner le recentrage de leur action sur le suivi psychologique des élèves. L'évolution des missions des psyEn rend peu praticable, à l'heure actuelle, leur transfert, parfois recommandé ou revendiqué, vers les régions.

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

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

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

D'autre part, une circulaire du 11 octobre 2018 a plus spécifiquement défini le rôle du professeur principal-ou référent-avec deux missions-clés : la coordination (évaluation, rencontre avec les parents, etc.), et l'orientation. Les professeurs principaux perçoivent à ce titre la part modulable de l'ISOE, qui peut être estimée à 1500 € par an et correspond à environ une heure par semaine<sup>27</sup>.

Enfin, le dispositif Pacte<sup>28</sup> a prévu l'exercice de missions complémentaires en lien avec l'orientation (intervention ou coordination du dispositif découverte des métiers, détection et prise en charge des élèves en décrochage).

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

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

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

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

sujets d'orientation ne permettent pas de combler cette lacune<sup>29</sup>. La mission d'orientation doit être mieux accompagnée et prise en compte lors des évaluations par les inspecteurs pédagogiques disciplinaires<sup>30</sup>. La participation d'un inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'information et de l'orientation pourrait y contribuer.

Les évolutions, majeures et fréquentes, du cadre législatif et réglementaire (réforme du lycée en 2018, du lycée professionnel en 2019, loi orientation et réussite des étudiants en 2018, réforme de l'accès aux études de santé<sup>31</sup> etc.) et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs (découverte des métiers en cinquième, stage de seconde etc.) renforcent la nécessité de mettre en place un accompagnement des enseignants. Cette instabilité, difficile à assumer par ces derniers, constitue également une difficulté supplémentaire pour les élèves et les familles moins favorisées.

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

Le programme *Avenir(s)*, développé par l'Onisep dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA), est doté de 20 M€ sur 10 ans (pour le volet enseignement scolaire). Il vise à constituer l'ossature de l'outillage pédagogique à l'attention des équipes éducatives et des élèves. Une première version a été déployée en novembre 2024. Il s'agit à la fois d'une plateforme d'éducation et d'accompagnement aux choix permettant de structurer la progression du travail pendant les heures consacrées à l'orientation et d'un *portfolio* permettant à l'élève de conserver ses traces d'apprentissage, rencontres, idées, projets et compétences. Un site public national d'aide à l'orientation existe dans de nombreux pays<sup>32</sup>. Cependant le niveau d'ambition élevé du projet *Avenir(s)* crée une incertitude technique et politique vis-à-vis des régions qui ont, elles aussi, développé des sites dans le cadre de leur compétence d'information sur les formations régionales. La Cour a recommandé que soit mené un audit complet du programme *Avenir(s)* en 2026<sup>33</sup>.

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

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

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

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

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

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

## 2. Des établissements à la peine

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

Contrairement au lycée professionnel<sup>34</sup>, les heures correspondantes ne donnent pas lieu, au collège et au lycée général et technologique, à des moyens fléchés.

### Des heures non inscrites au service des enseignants

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

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

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

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

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

principal de l'orientation, s'ajoutant aux heures d'enseignement, en contrepartie d'une augmentation de leur rémunération. Le besoin de financement complémentaire qui permettrait de financer l'horaire spécifique pour l'orientation au collège et dans les lycées généraux et technologiques, est estimé à 185 M€ ou 309 M€ selon le dispositif de rémunération retenu pour être attractif<sup>35</sup>.

L'hypothèse d'un horaire allégé au lycée mais qui inclurait aussi la classe de cinquième<sup>36</sup> coûterait 81 M€ au collège et 53 M€ au lycée général et technologique, soit 134 M€ ou 224 M€ selon la modalité de rémunération. Il permettrait de sécuriser ces heures en les inscrivant dans l'emploi du temps du professeur principal ou référent concerné. Une rationalisation des implantations des CIO permettrait de financer une partie de ces mesures (*cf. infra*).

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

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

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

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

36. Par exemple au collège : 12 heures par an en 5<sup>ème</sup> et en 4<sup>ème</sup>, 36 heures en 3<sup>ème</sup> ; au LGT : 18 heures par an en 2<sup>nde</sup> et en 1<sup>ère</sup> ; 36 heures en Terminale.

### En Finlande, l'orientation au cœur des programmes scolaires

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chaque région a progressivement mis en place une organisation et défini une stratégie, destinée en particulier aux zones rurales et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Trois régions ont créé une agence régionale de l'orientation, distincte de leurs services (Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Île-de-France). La région Normandie<sup>37</sup> et la région académique de Normandie ont créé un établissement public local, bénéficiant de la mise à disposition de 10 agents par la région académique. La compétence régionale se décline autour de quatre types d'action :

- L'édition (numérique et papier) de guides régionaux des formations<sup>38</sup> ;
- L'organisation ou le co-financement d'actions d'information sur l'orientation : salons ou forums étudiants ou professionnels, Olympiades, *Worldskills*<sup>39</sup>, etc. ;
- La mise en place d'un réseau d'ambassadeurs métier et le référencement de partenaires habilités à intervenir sur demande dans les établissements scolaires ;
- La mise en place de divers outils : plateforme de conseil de premier niveau, banque de stages ou conventions de stages, bus de l'orientation, casques virtuels de découverte des métiers, etc..

37. Cf. rapport à paraître de la chambre régionale des comptes (CRC) de Normandie sur cet établissement.

38. « Après la troisième », « Après le bac », « Après la troisième Segpa » (section d'enseignement général et professionnel adapté), « Apprentissage », « Métiers de la santé », etc.

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

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

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

Le travail en synergie avec l'institution scolaire reste néanmoins à développer. En 2022, seulement 22 % des collèges et lycées déclaraient avoir recours aux ressources régionales documentaires et 11,8 % aux dispositifs régionaux<sup>40</sup>.

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

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

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

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

De telles dispositions pourraient constituer un exemple à suivre.

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

40. Enquête Dgesco.

Le bassin d'éducation et de formation apparaît comme le niveau pertinent pour que les acteurs se connaissent et travaillent de manière harmonisée. Un trinôme constitué par l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'information et de l'orientation, le chef d'établissement coordonnateur du bassin et l'animateur territorial de la collectivité régionale<sup>41</sup> pourrait articuler au plan local les actions et le calendrier à partir d'objectifs définis par les deux autorités régionales, et faire le lien avec le comité local école-entreprise, coanimé par un chef d'établissement et un responsable d'entreprise.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'offre de formation sur un territoire donné détermine pour une large part l'orientation des jeunes<sup>42</sup>. Dans l'enseignement secondaire, cet effet structurant est particulièrement fort dans la voie professionnelle, étant donné la diversité des formations proposées. Or le taux d'emploi à six mois des diplômés du baccalauréat professionnel sortis en 2022 n'est que de 48 % et de 33 % pour les diplômés du CAP. Pour les apprentis diplômés, ces taux sont respectivement de 73 % et 67 % mais présentent de grandes variations par filière, par territoire et par établissement. L'évolution du contenu (niveau et type de spécialisation) et de la qualité de l'offre de formation, pour permettre une meilleure insertion des jeunes en lien avec les besoins des territoires, constitue donc une priorité en termes d'équité et d'utilité économique.

L'application *Inserjeunes*<sup>43</sup>, développée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, vise à éclairer les jeunes et les familles sur les taux de poursuite d'études et les taux d'insertion, par filière et par établissement, par la voie scolaire et en apprentissage. Mais la proximité et la mobilité constituent des éléments déterminants du choix d'orientation du fait de la jeunesse des élèves à ce stade de leur parcours<sup>44</sup>. Chaque formation doit donc permettre une sortie positive, insertion ou poursuite d'études.

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

En dépit du regroupement de certains diplômes par familles de spécialités, l'offre de formation est en effet peu lisible, avec 363 diplômes de formations professionnelles<sup>45</sup>. Le libellé de certaines familles de métiers en seconde professionnelle est à l'origine d'incompréhensions et de désillusions des lycéens<sup>46</sup>. L'évolution rapide des métiers et des technologies plaide pour une simplification de la nomenclature des diplômes et le développement des compétences transversales<sup>47</sup>.

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

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

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

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

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

47. Cf. IGESR, *Les compétences psychosociales en lycée professionnel*, juin 2024.

Enfin, l'affectation dépend des capacités disponibles. Ainsi, 25 % à 30 % des élèves n'obtiennent pas leur premier vœu<sup>48</sup>, ce qui peut renforcer le sentiment d'orientation subie. Ils peuvent aussi rester non affectés<sup>49</sup>. Ils sont affectés après la rentrée en fonction des places libérées (abandons), ou en seconde générale et technologique (GT), ou pris en charge par la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), voire placés en redoublement en troisième. L'apprentissage, à partir de 16 ans, représente une solution pour de nombreux jeunes. La proportion d'apprentis est de 17 % de l'effectif en formations professionnelles après la 3<sup>ème</sup> mais double à 35% pour l'ensemble de niveau lycée.

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

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

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

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

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

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

# Conclusion et recommandations

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

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

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

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

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

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

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

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

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale,  
de l'enseignement supérieur et de la recherche..... 121

Réponse de la présidente de l'Association  
Régions de France..... 126

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1. Sur les recommandations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Sur les remarques de la Cour

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

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

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

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

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

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

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

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

## Réponse de la présidente de l'Association Régions de France

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

La Cour a raison de constater d'emblée que la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel n'a pas permis d'aboutir à une situation claire sur l'information à l'orientation, en partageant la compétence entre les régions académiques et les régions.

Nous souscrivons au constat que vous faites sur « le manque de repères » qui est celui des jeunes et des parents face à « une offre de formation foisonnante, aux règles du jeu opaques et instables ».

La description dans la première partie des enjeux de l'orientation, à partir des objectifs définis en 2019 dans le cadre national de référence État-régions, correspond à la réalité vécue dans les régions. Lutter contre les déterminismes sociaux et territoriaux, concourir à la mixité dans les métiers et à l'égalité professionnelle, présenter les métiers dans leur diversité et prévenir le décrochage scolaire sont toujours les objectifs qui sous-tendent notre action commune.

Les régions partagent aussi votre constat sur l'émergence ces dernières années d'une multitude d'intervenants privés face au besoin d'accompagnement non satisfait par le système éducatif, et qui accroît les inégalités entre les jeunes.

Pour les régions, la solution réside dans une clarification des compétences qui passe par la révision de la loi du 5 septembre 2018. On peut le lire dans le rapport : « *une clarification de la responsabilité des régions s'impose* ». Par contre, les régions contestent votre analyse selon laquelle le transfert plein et entier de la compétence qu'elles demandent impliquerait de leur attribuer la responsabilité des décisions d'orientation et d'affectation des élèves.

La compétence pleine et entière qu'elles appellent de leurs vœux sur l'orientation et l'information métiers ne les conduit pas à demander à exercer la mission qui est celle de l'Éducation nationale. C'est le rôle du ministère et celui de ces personnels de concevoir les approches éducatives qui favorisent les choix éclairés, d'accompagner les élèves dans l'élaboration de ces choix et leur expression. Il est tout aussi cohérent que l'État garde la main sur les affectations des jeunes via ses outils Affelnet et Parcoursup, même si les régions conservent le dernier mot sur la carte des formations professionnelles.

Une première clarification très simple pourrait déjà intervenir dans le code du travail et son article L6111-3 selon lequel la région organise « des actions d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaires et universitaires ». Il suffirait de remplacer « des actions » par « les actions » pour lever une ambiguïté et ainsi commencer à clarifier les responsabilités des régions et de l'État en la matière.

Illustration de la confusion des compétences entre l'État et les régions, la plateforme Avenir(s) développée par l'ONISEP que vous évoquez fait doublon avec la compétence régionale sur l'information métiers. Elle rendra invisibles les sites que toutes les régions ont développés dans le cadre de leur compétence depuis 2018. Après avoir demandé en vain pendant un an aux ministres de tutelle de l'ONISEP de coconstruire cette plateforme, les régions viennent seulement d'entamer il y a quelques jours un travail de fond avec l'État pour rechercher des solutions techniques et permettre l'interaction des plateformes. Dans l'attente de la conclusion de ce travail, elles ont demandé aux ministres de suspendre le déploiement d'Avenir(s) dans les collèges et lycées.

Par ailleurs, la compétence pleine et entière qui est la demande unanime des régions requiert le transfert global des missions et des moyens nécessaires pour exercer celle-ci, comme proposé dans leur Livre blanc de mars 2022. L'action des régions sur l'orientation et l'information métiers repose aujourd'hui sur un volontarisme budgétaire insoutenable et anormal au regard des enjeux d'orientation de l'ensemble des publics cibles.

Parmi les personnels à transférer, les régions identifient les équipes des directions territoriales ONISEP et les directeurs de CIO. Du côté des DTONISEP cela représente 95 ETP tout au plus sur l'ensemble du territoire, soit 5 à 10 ETP par région. Un premier pas serait la mise en œuvre de la recommandation de votre rapport de mars 2024 sur la suppression des 17 postes de DTONISEP. Ces professionnels pourraient apporter un soutien essentiel à la région dans les points d'accueil locaux (maisons de l'orientation, espaces régionaux d'information de proximité...), nécessaires à la territorialisation de l'action en matière d'information et d'orientation.

Quant aux moyens budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de la compétence, les régions demandent la compensation des sommes engagées pour l'information à l'orientation des publics scolaires, étudiant et apprentis, en application de la loi du 5 septembre 2018.

L'enveloppe de 8 M€ transférée aux 18 régions au titre de la loi de 2018 pour le transfert de la compétence des DT-ONISEP sur l'information territorialisée sur les métiers est très insuffisante au regard de leur engagement dans cette compétence, qui s'élève au total à plus de 170 M€ en 2024 en intégrant leurs actions, le financement des structures AIO et des Carif-Oref. Ce total s'entend hors rémunération des personnels.

Plusieurs facteurs expliquent cet écart. La loi conduit à calculer le montant du transfert sur la base du coût du « pieds de corps », soit le montant équivalent au salaire d'agents de catégories équivalentes, mais sans tenir compte de leur ancienneté. Cela a conduit à estimer à la baisse les moyens financiers à transférer. Les régions ont dû compenser avec leurs fonds propres pour assurer la mission puisque le transfert correspond en moyenne à un tiers des effectifs réellement mobilisés pour assurer la mission qui leur a été confiée.

Par ailleurs, certaines conventions de transfert de compétences ne semblent pas avoir été respectées. À titre d'exemple, en Nouvelle-Aquitaine, si la convention régionale de déclinaison de la compétence prévoyait 30 % du temps de travail des directeurs de CIO consacrés aux travaux des régions sous leur autorité fonctionnelle, cela ne semble pas avoir été mis en œuvre par l'État à date.

Qui plus est les moyens dédiés aux CIO étant en baisse structurelle et les PsyEN étant de plus en plus mobilisés sur de l'accompagnement psychosocial, l'institution se retrouve à accompagner l'affectation scolaire, plus que l'orientation. Cet effort d'accompagnement, pour le public scolaire, se déporte de fait vers les régions, sans moyens additionnels alloués.

En résumé, Régions de France forme le vœu que votre rapport annuel contribuera à ouvrir les yeux du gouvernement et du Parlement sur la clarification de la compétence que la Cour esquisse dans ce chapitre.

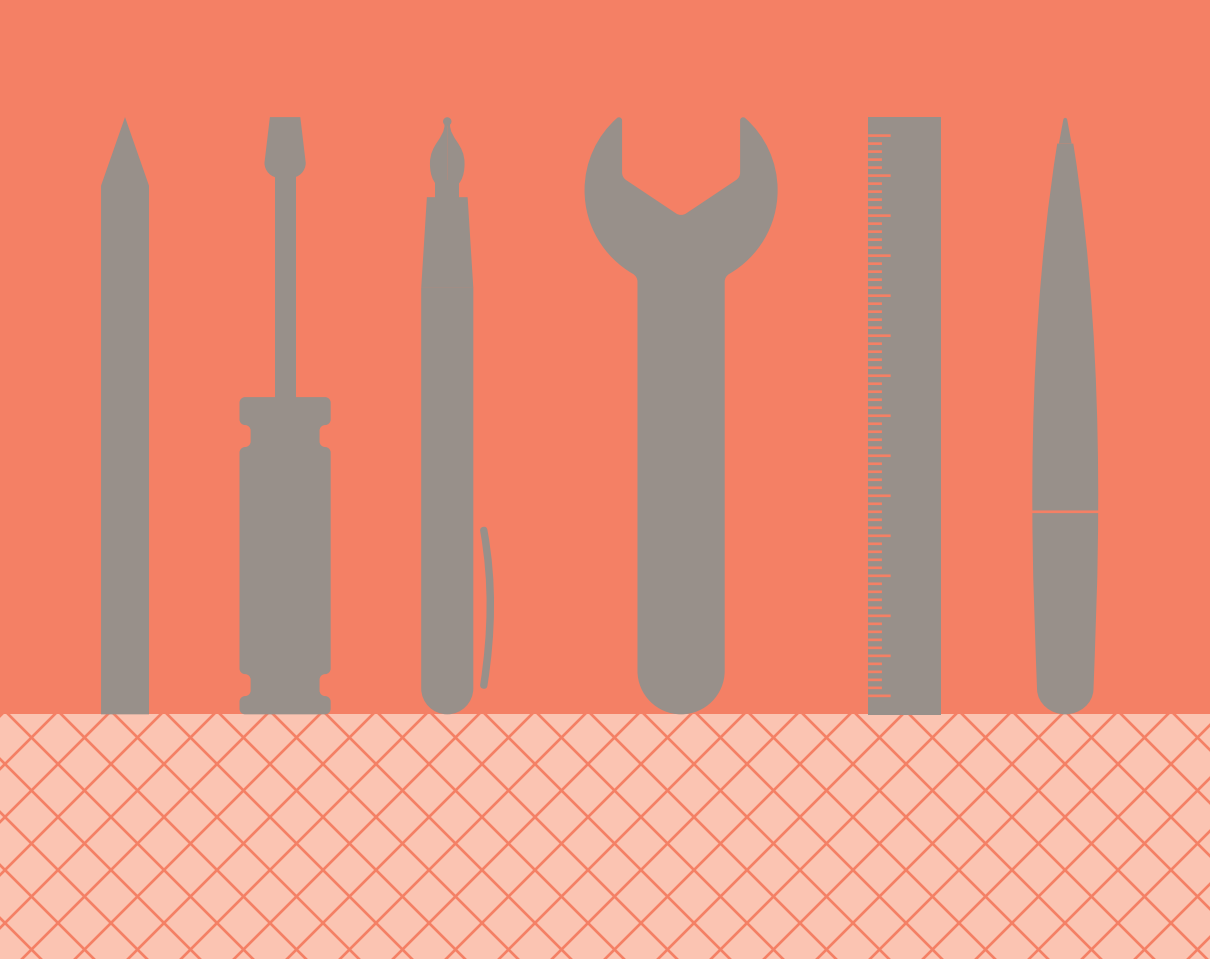
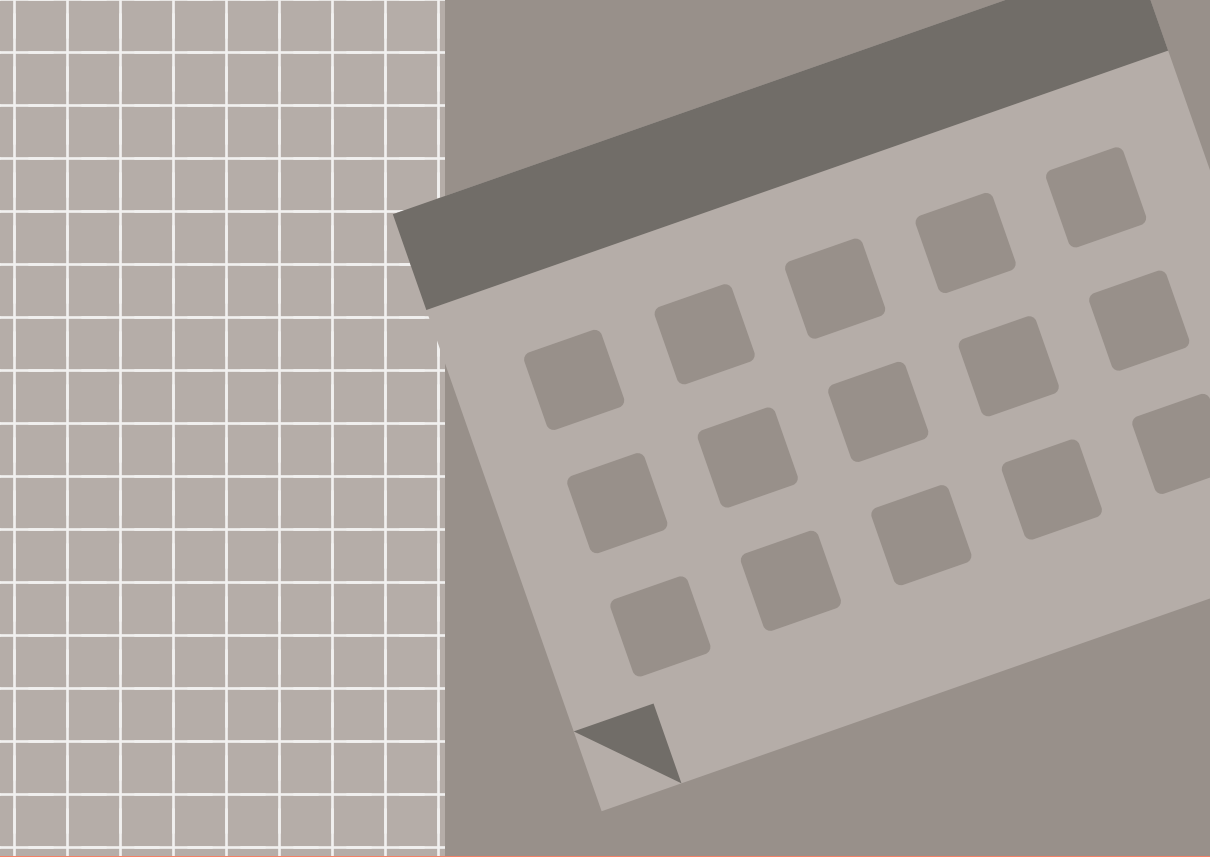
Il est regrettable que vous n'ayez pas formulé de recommandation sur ce sujet essentiel pour l'ensemble des acteurs de l'orientation et en premier lieu pour les jeunes et les familles qui aujourd'hui ne savent souvent pas à qui s'adresser pour construire leur projet.

Enfin, nous souscrivons à votre recommandation d'expérimenter avec les régions volontaires les conditions d'un rapprochement des enseignements entre les voies du lycée, professionnelle, technologique et générale. Nous partageons votre constat sur l'inadéquation entre orientation scolaire et besoins de formation « réels » des territoires. La transformation de la carte des formations en lien avec la réforme de la voie professionnelle peut constituer une réponse mais n'est pas la seule.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part au nom de Régions de France à la lecture du chapitre.

---





## 2.

# L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans

L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans, instaurée par l'article 15 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, est entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2020, dans le contexte de la pandémie de covid 19. Son objectif a été énoncé par le Premier ministre en mars 2019 : « *Tout doit être mis en œuvre afin d'empêcher la sortie des jeunes sans qualification et sans compétences du système scolaire, de repérer les jeunes sans solution ni accompagnement et de passer, enfin, d'un droit formel à la formation et à la qualification, à un droit réel, pleinement effectif pour tous les jeunes* »<sup>1</sup>. Elle s'inscrit dans les politiques conduites au plan européen pour réduire la proportion de jeunes de 18 à 24 ans ni en emploi, ni en formation, ni en études (Neet pour « *neither in employment nor in education or training* »).

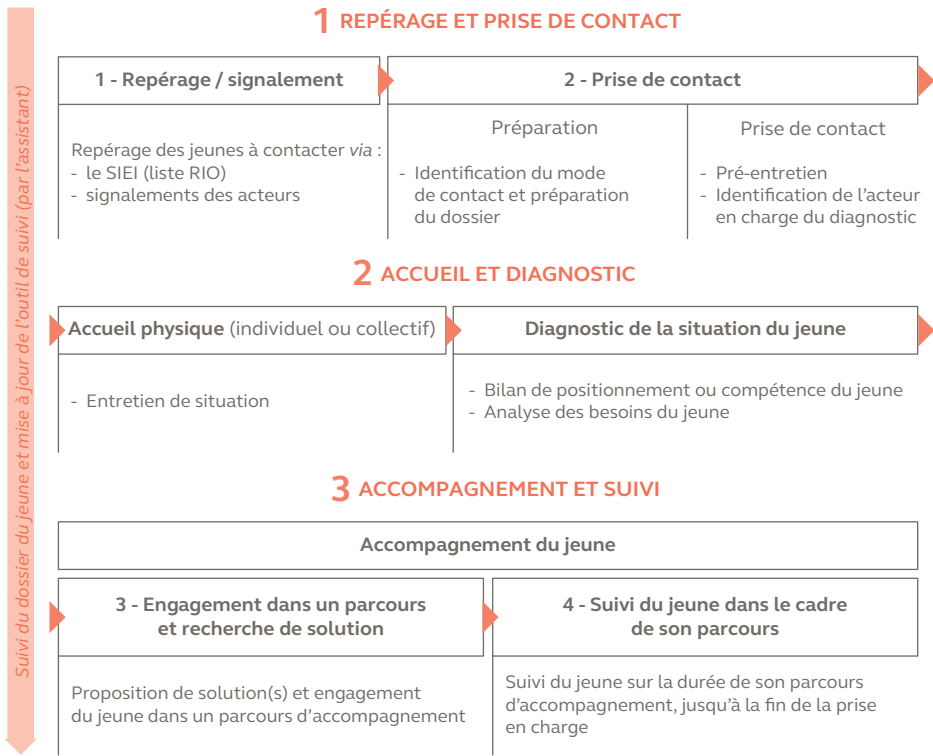
---

1. Extrait de la lettre de mission à Sylvie Charrière, députée, et Patrick Roger, conseiller municipal, chargés d'élaborer un rapport destiné à définir le contenu de l'obligation.

L'obligation de formation présente trois caractéristiques :

- 1. Elle s'applique spécifiquement aux jeunes mineurs, alors que les politiques en faveur des jeunes ont généralement un champ plus large, et plus précisément aux Neet de 16 et 17 ans, en situation de décrochage scolaire, diplômés ou non. Parmi les 1,6 million de jeunes se situant dans cette tranche d'âge, environ 150 000 relèvent de l'obligation de formation. Leur nombre est sensiblement supérieur à l'estimation initiale (60 000).
- 2. Elle repose sur une démarche en plusieurs phases :

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



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

Selon la loi, l'obligation est remplie lorsque le jeune poursuit sa scolarité dans un établissement d'enseignement, lorsqu'il est apprenti ou stagiaire de la formation professionnelle, lorsqu'il occupe un emploi ou effectue un service civique ou lorsqu'il bénéficie d'un dispositif d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle.

La phase de repérage consiste à établir une liste de jeunes mineurs supposés ne pas remplir ces critères, puis de le vérifier en contactant les intéressés ou leurs parents. Les phases d'accueil et de diagnostic, puis d'accompagnement, ont pour objet de proposer aux intéressés des solutions leur permettant de respecter l'obligation de formation. Contrairement à ce que suggère son intitulé, celle-ci consiste au moins autant à accompagner qu'à former les jeunes concernés. L'éducation nationale et les missions locales peuvent offrir des solutions allant du retour à un cursus scolaire normal ou aménagé à l'inscription dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle, voire à l'obtention d'un emploi.

3. L'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans s'applique aussi bien aux pouvoirs publics, et plus largement à toutes les parties prenantes : politiques de lutte contre le décrochage scolaire et d'insertion professionnelle, jeunes concernés et leurs parents. Mais dans les faits, la seule obligation mentionnée par la loi incombe aux missions locales, qui doivent informer les départements des cas de non-respect de l'obligation.

Quatre ans après son lancement, la Cour a réalisé un état des lieux de cette mesure afin d'en relever les points forts, d'identifier les difficultés de mise en œuvre et de proposer des axes d'amélioration. Elle a d'abord analysé l'efficacité des outils utilisés, notamment le système d'information (I). Elle a ensuite examiné le cadre dans lequel les acteurs institutionnels et privés mettent en œuvre l'obligation de formation (II). Elle a enfin recherché si l'ambition de départ de ne laisser aucun jeune relevant de l'obligation sans solution était effective en examinant l'efficacité du repérage et la pertinence des solutions de remédiation proposées (III).

# Chiffres clés

environ

**150 000**

mineurs de 16 et 17 ans relèvent de l'obligation de formation sur 1,6 millions de jeunes dans cette tranche d'âge



**72 000**

jeunes comptabilisés par les missions locales comme bénéficiaires d'une solution en 2023

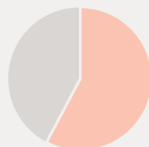
**42 300**

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

Source : système interministériel d'échanges d'informations de l'Éducation nationale

**58%**

de jeunes restés sans solution en 2023 selon les missions locales



Source : Afpa

**7 600**

bénéficiaires en 2023 de la Promo 16-18 de l'AFPA, seul dispositif nouveau issu de l'obligation de formation

**77%**

des jeunes de 15 à 17 ans ne connaissent pas bien ou pas du tout l'obligation de formation, selon un sondage réalisé par la Cour

Source : résultats de l'étude auprès des 15/25 ans commandée par la Cour des comptes à l'institut CSA



## I. Des lacunes à corriger pour donner une pleine efficacité à l'obligation de formation

L'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans pâtit depuis sa mise en œuvre de lacunes persistantes qui amoindrissent son efficacité et sa capacité à atteindre les objectifs assignés. Une communication peu adaptée explique qu'elle demeure largement méconnue (A). Le retard important dans la conception d'un nouveau système d'information nuit au repérage et au suivi des jeunes relevant de l'obligation de formation (B). L'absence de sanctions effectives au non-respect de l'obligation de formation limite enfin la portée de la mesure (C). La correction de ces faiblesses est la condition *sine qua non* d'une relance de ce dispositif, quatre ans après sa mise en place.

### A. Une communication inadaptée

#### 1. Des outils d'information peu pertinents

Reposant sur l'identification des jeunes mineurs Neet de 16 et 17 ans en situation de décrochage scolaire, public difficile à repérer, l'obligation de formation nécessite une communication adaptée et efficace (cf. visuels d'information ci-dessous).

Un numéro vert gratuit (0 800 122 500), également accessible via le site « *nouvelles chances* » géré par l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep), a été mis en place en janvier 2021. Il permet aux jeunes et à leurs familles d'échanger avec un professionnel et d'être guidé vers une solution.

#### PHOTO N° 1 | Visuels d'information sur le dispositif



Source : ministère du travail et de l'emploi

Dès leur mise en place, le numéro de téléphone et le site ont été peu utilisés par les jeunes et leurs familles. Dès juillet 2021, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse<sup>2</sup> a relevé que les retours sur ce numéro vert n'étaient pas encourageants. L'Onisep faisait état de seulement 2 469 appels sur la période du 14 janvier au 19 septembre 2021. En 2024, ce mode de communication, toujours très peu utilisé, apparaît inadapté à la classe d'âge des jeunes concernés, peu familiers du téléphone, *a fortiori* pour échanger sur leurs difficultés, et plus enclins à communiquer sur les réseaux sociaux.

La visibilité du dispositif sur l'obligation de formation a aussi été affaiblie par la communication relative au plan « *1 jeune, 1 solution* » : intervenue au cours de la même période, en 2020, cette dernière a été un vecteur de confusion entre les deux dispositifs pour le public concerné.

Le déploiement d'une communication institutionnelle et nationale sur l'obligation de formation des jeunes reste nécessaire pour asseoir l'action de l'État. Elle doit toutefois être complétée d'une communication territoriale, plus proche des lieux de vie des jeunes, à l'instar des relais d'information jeunesse.

Les maraudes numériques constituent un mode de communication plus adapté au mode de vie des jeunes. Elles permettent en effet de capter leur attention et de susciter leur adhésion au dispositif sur les réseaux sociaux ou, par exemple, sur les plateformes de jeux en ligne. Elles permettent aussi de repérer et de remobiliser grâce au numérique les jeunes éloignés de l'école et de l'emploi vers des solutions d'accompagnement proches de chez eux. Certaines missions locales ont aussi recours, via les réseaux sociaux, à des personnalités médiatiques auxquels les jeunes s'identifient.

## 2. Une obligation insuffisamment connue et dont l'appellation est peu adaptée

Un sondage réalisé par la Cour du 18 avril au 10 mai 2024, auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 jeunes âgés de 15 à 25 ans, a montré que 62 % des jeunes savent ce que représente l'obligation de formation, mais que seuls 29 % ont une idée claire de ce qu'elle recouvre. Il en ressort aussi que 77 % des jeunes de 15-17 ans ne connaissent pas bien ou pas du tout le dispositif.

L'obligation de formation n'est pas non plus assez connue des enseignants, alors qu'ils sont en relation directe avec les jeunes en difficulté scolaire. Au-delà de la mise en place par la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco), en 2024, d'un parcours magistère de six heures, un module spécifique sur l'obligation de formation pourrait être instauré dans la formation initiale au métier d'enseignant. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse l'envisage, pour sa part, dans le cadre de ses formations statutaires.

L'obligation de formation s'adresse à un public de jeunes souvent fragiles, souvent en décrochage scolaire, pour qui le terme de formation, *a fortiori* précédé de celui d'obligation, peut renvoyer à une représentation négative de leur parcours scolaire,

2. Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, *L'obligation de formation pour les 16-18 ans, où en est-on un an après ?*, octobre 2021.

qu'ils ont souvent choisi de quitter. Il aurait certainement été préférable de communiquer sur le dispositif auprès des jeunes et leur famille avec une accroche plus attractive, créant une dynamique positive, sans renvoyer à l'idée de contrainte, par exemple avec une formule telle que « *de 16 à 18 ans, un accompagnement pour chacun* ».

## **B. Un système d'information interministériel inopérant, encore en attente de son successeur**

### **1. Les limites du système interministériel d'échanges d'informations (SIEI) actuellement utilisé**

L'identification des jeunes et le suivi des solutions qui leur sont proposées impliquent un système d'information performant. Tel n'est plus le cas du système interministériel d'échanges d'informations mis en place en 2011 par le ministère de l'éducation nationale pour le repérage des décrocheurs.

Initialement conçu pour identifier à l'échelon national les élèves qui devraient être scolarisés mais qui n'apparaissent plus dans les bases élèves, le recensement de ces derniers n'est ni exact, ni exhaustif, en raison de la mauvaise qualité de ses données source. Le SIEI ne dispose pas des interfaces permettant d'intégrer les données de l'apprentissage, des lycées militaires et maritimes, de l'Agence du service civique, de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide) ou des journées défense et citoyenneté. Il ne repère pas de manière systématique les jeunes sortis de formation initiale et inscrits dans un dispositif de professionnalisation.

Or la mise en œuvre de l'obligation de formation en 2020 a renforcé les enjeux liés à cet outil : gestion partenariale, repérage des jeunes, prévention du décrochage et réalisation de statistiques sur les populations suivies. Compte tenu de ces inadaptations et de l'obsolescence technique du SIEI, la décision a été prise en 2021 de développer un nouveau système d'information, le « SI communautaire ».

Depuis 2020, le manque de fiabilité des données figurant dans le SEIE a contraint ses utilisateurs à les vérifier auprès des représentants légaux des jeunes décrocheurs présumés. Ces contacts téléphoniques, réalisés à grande échelle, se sont souvent avérés inutiles. Ils ont nui à l'image de l'obligation de formation, découragé les acteurs et entraîné une perte conséquente de temps. Par exemple, le traitement des données lancé par la mission locale de Paris en novembre 2023 n'a été achevé qu'en mars 2024. Les contacts réalisés ont montré que 58 % des 1 274 mineurs figurant sur la liste transmise disposaient déjà d'une solution et n'auraient donc pas dû y figurer.

Ces difficultés ont aussi conduit à l'utilisation de systèmes parallèles : les régions Île-de-France et Occitanie ont ainsi sollicité des prestations téléphoniques externes. Or cette démarche standardisée n'est pas toujours adaptée à des publics peu réceptifs. D'autres services, comme l'académie de Créteil, ont conservé des outils statistiques développés en interne.

## 2. Le « SI Communautaire », un projet nécessaire mais retardé de plusieurs années

La mise en œuvre du projet de « SI Communautaire » a pour objectif d'assurer la continuité numérique entre tous les acteurs de l'obligation de formation. Il doit permettre de fiabiliser, mettre en relation et exploiter efficacement des données provenant de multiples sources.

Construit sur quatre briques fonctionnelles (prévention, repérage, suivi et pilotage), ce nouveau système d'information doit proposer une base de données alimentée des données de repérage échangées au fil de l'eau par l'ensemble des partenaires, grâce des API<sup>3</sup>.

Initialement prévue en avril 2021, la livraison d'une première version du « SI Communautaire » a été reportée à février 2024, puis à la fin de l'été 2024. Ce retard très important s'explique notamment par le fait qu'aucune ressource n'a été affectée à la gouvernance et au développement du projet jusqu'en septembre 2021.

À la rentrée 2024, la base de données et son service de repérage ne fonctionnaient que sur un périmètre réduit, à l'épreuve dans quinze plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs. Bien qu'il soit encore expérimental, ce nouveau système est accessible aux utilisateurs finaux, avec l'exploitation de données en temps réel. La mise en place d'un environnement de test de cette nouvelle solution aurait mieux permis d'identifier de potentiels dysfonctionnements.

Les autres modules du « SI Communautaire » restent à finaliser. Cependant leur mise au point dépend de la mise à disposition effective des ressources nécessaires à leur développement. Or les services du ministère du travail, qui accompagnent les missions locales dans la conception du SI Communautaire, devraient être mobilisés lors du dernier trimestre 2024 par d'autres chantiers<sup>4</sup> liés à la création de France Travail.

Le ministère de l'éducation nationale n'a pas été en mesure de confirmer à la rentrée 2024 la date de livraison du « SI communautaire » auprès de l'ensemble des utilisateurs des premières fonctionnalités, ni de communiquer un calendrier actualisé.

Co-financé à parts égales par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le Fonds pour la transformation de l'action publique, le budget alloué au projet (5,65 M€) aura été intégralement consommé fin 2024. La consommation des crédits destinés à l'achèvement du projet en 2025 devra faire l'objet d'un suivi plus rigoureux.

Enfin, les équipes projet doivent répondre aux défis communs à tout projet numérique : s'assurer de la bonne mise en place du plan de formation des utilisateurs, de la cohabitation transitoire de l'ancien et du nouveau système d'information, de la mise à l'arrêt à terme du SIEI, ou encore de la qualité des données des systèmes d'information alimentant le « SI Communautaire ». Pour la protection des données et la prise en compte du droit à l'oubli<sup>5</sup> pour les jeunes identifiés, une analyse d'impact relative à la protection des données a été formalisée.

3. Interfaces permettant l'échange de données entre différents systèmes.

4. Par exemple le « SI Plateforme » destiné à mieux accompagner les jeunes tout au long de leurs parcours vers l'emploi.

5. Le « SI Communautaire » aura une période de rétention des sauvegardes de six ans.

Bien que retardé, ce nouveau système d'information devrait à terme faciliter le travail collaboratif entre les différents partenaires et permettre d'améliorer le suivi des jeunes accompagnés.

## C. Une obligation dépourvue de sanction effective

### 1. Une simple obligation morale pour les jeunes concernés et les pouvoirs publics

Avec l'instauration de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, le Gouvernement a voulu assurer une continuité avec l'instruction obligatoire pour chaque enfant jusqu'à l'âge de 16 ans. Cependant cette nouvelle obligation, beaucoup moins contraignante, n'est pas de même nature que l'instruction obligatoire.

Elle s'applique en premier lieu aux jeunes concernés, et à leur famille s'agissant de mineurs, mais il n'est pas prévu de sanction particulière à leur rencontre s'il s'y soustraient. Une telle sanction serait en tout état de cause peu appropriée et difficile à mettre en œuvre.

L'obligation qui pèse aussi sur les pouvoirs publics, en particulier l'Éducation nationale et le service public de l'emploi, relève, quant à elle, des moyens plus que des résultats. Les administrations concernées doivent prendre toutes les mesures permettant de repérer les jeunes relevant de l'obligation de formation et, surtout, leur offrir des solutions adaptées, mais il n'existe aucune sanction, par exemple financière, s'ils n'y parviennent pas. Là encore, une telle sanction serait peu réaliste et opportune eu égard à l'extrême difficulté de repérer et d'accompagner les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

### 2. Une obligation d'information sur la situation du jeune mal assurée par les missions locales

La seule obligation, définie dans le code de l'éducation, est le contrôle du respect de l'obligation de formation par les missions locales. Celles-ci doivent convoquer le jeune et son représentant légal en cas d'absence non justifiée à l'entretien, lorsque le jeune abandonne précocement son parcours d'accompagnement ou qu'il ne répond plus à leurs sollicitations. Dans un délai de deux mois suivant la convocation et en l'absence de respect de l'obligation, elles transmettent au président du conseil départemental les informations relatives à la situation du jeune.

En pratique, seules certaines missions locales informent systématiquement le département de leurs constats. En résulte une disproportion entre le nombre de jeunes enregistrés par les missions locales comme étant « sans solution » – dont les jeunes pour lesquels le contact avec la mission locale est rompu, qui représentaient 33 % des jeunes identifiés comme « sans solution » en 2022 et 30 % en 2023 –, et les informations transmises aux départements sur les jeunes ne respectant pas l'obligation de formation, qui sont lacunaires.

TABLEAU N° 1 | Données des missions locales relatives aux jeunes sans solution et aux informations transmises aux départements

|                                                                                                        | 2022    | 2023    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| Jeunes sans solution                                                                                   | 67 118* | 97 734* |
| Jeunes dont l'information sur le non-respect de l'obligation de formation est transmise au département | 2 463   | 3 386   |

(\*) Ce chiffre ne représente pas obligatoirement un jeune qui s'est soustrait à l'obligation de formation.  
Source : UNML (à partir du système d'information I-Milo)

Différentes raisons sont invoquées par les missions locales à l'appui de leur choix de ne pas informer le département : crainte de stigmatiser le jeune avec lequel la mission locale ne veut pas perdre le contact, espoir de renouer le lien, ou encore absence de retour du département.

Il est essentiel que le système d'information de l'obligation de formation soit, à l'avenir, plus détaillé en précisant notamment, pour les différentes phases de la procédure, le nombre de convocations, en mentionnant leurs causes (absence non justifiée à l'entretien, abandon précoce du parcours d'accompagnement, non réponse aux sollicitations de la mission locale), et surtout en répertoriant le nombre de jeunes devant être signalés après le délai légal de deux mois.

3. Le rôle insuffisamment défini des départements au titre de l'obligation de formation

Les départements agissent en direction des jeunes dans le cadre des politiques sociales qui leur incombent, notamment la politique d'aide sociale à l'enfance, des politiques éducatives et des politiques de jeunesse. Ils interviennent ainsi lorsqu'un mineur est en danger ou risque de l'être. Mais, s'agissant de l'obligation de formation, aucun texte ne définit le rôle du département.

Dans les faits, certains travailleurs sociaux du département se mobilisent pour les jeunes signalés par une mission locale, en particulier en cas de situation de danger. Pour autant, ce suivi n'est pas systématique et n'est généralement pas réalisé de façon concertée avec la mission locale à l'origine de la saisine, alors que des conventions de partenariats sont parfois signées entre cette dernière et le département. En outre, aucune information sur les suites données par le département n'est réalisée auprès de la mission locale, pourtant chargée spécifiquement du contrôle de l'obligation de formation. La loi ne le prévoit pas et aucune sanction n'est prévue.

Pour améliorer l'efficacité de l'obligation de formation, chaque information relative à un jeune qui ne la respecte pas devrait faire l'objet d'une investigation par les travailleurs sociaux, puis d'une restitution à la mission locale à l'origine de l'information. En outre, au plan national, dans un souci d'harmonisation des pratiques, un accord-cadre entre l'État, l'Association des départements de France et l'Union nationale des missions locales pourrait utilement clarifier le rôle de chacun. À défaut, de tels accords pourraient être conclus aux mêmes fins au niveau départemental.

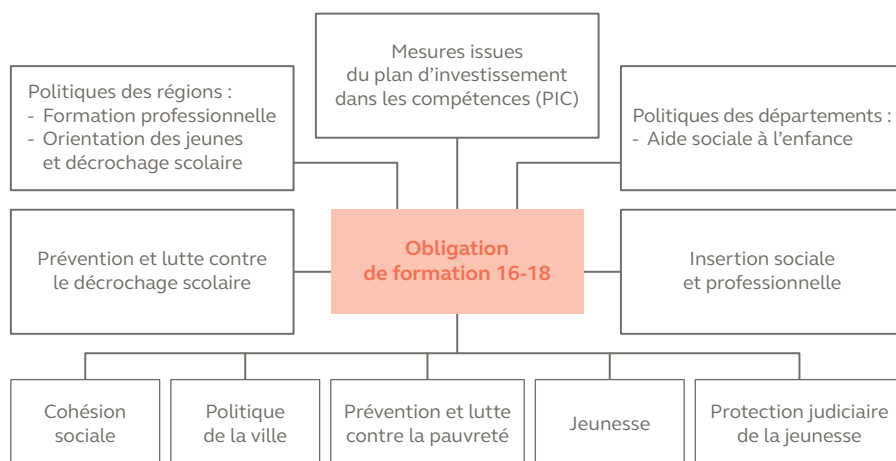
## II. Une mobilisation accrue des acteurs au profit des décrocheurs mineurs, mais une animation interministérielle à redynamiser

Afin d'assurer la réussite du repérage des jeunes et de diversifier les solutions proposées, la collaboration étroite de l'ensemble des acteurs concernés, publics et privés, est indispensable. Or si l'obligation de formation s'inscrit principalement dans la politique de lutte contre le décrochage scolaire, elle implique avec une intensité variable d'autres politiques publiques (A). Le pilotage stratégique s'est progressivement essoufflé et n'est pas à la hauteur des ambitions initiales (B). En revanche, la mesure a permis une plus grande mobilisation des acteurs locaux en faveur des jeunes mineurs, en dépit de disparités significatives (C).

### A. Un positionnement complexe au croisement de plusieurs politiques publiques

L'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans se trouve au cœur de plusieurs politiques publiques, dont les principales sont mentionnées dans le schéma suivant.

**SCHÉMA N° 2 | Les principales politiques publiques concernées par l'obligation de formation**



Source : Cour des comptes

## 1. Une nouvelle étape dans la politique de lutte contre le décrochage scolaire

L'obligation de formation constitue avant tout une nouvelle étape dans la politique de prévention et de lutte contre le décrochage scolaire. Elle la décline dans un champ plus restreint, celui des 16 et 17 ans au lieu des 16 à 29 ans (âge maximum pour un contrat d'apprentissage), mais avec des spécificités dans son animation et son suivi. Elle utilise son propre système d'information et repose sur l'organisation et les dispositifs de l'Éducation nationale concernant le décrochage scolaire, au plan national comme à l'échelon local.

La lutte contre le décrochage scolaire est étroitement liée, depuis une quinzaine d'années, à la politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes conduite par le ministère du travail. Celle-ci reconnaît le droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie à tout jeune de 16 à 25 ans en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle. La loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a ainsi consacré la place croissante accordée aux 436 missions locales en leur confiant un rôle central : le contrôle du respect de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans et l'information des départements concernant ceux qui manquent à cette obligation sans motif légitime. Le ministère chargé du travail les a accompagnées sur un plan financier afin de permettre à chacune de recruter un « référent obligation de formation ». Le nombre de mineurs accueillis par les missions locales a progressé de 54,2 % de 2019 à 2022, mais dans des proportions comparables à celle de l'ensemble des personnes accueillies : les jeunes de 16 à 18 ans représentent toujours 9,3 % de ce total.

En revanche, la loi du 26 juillet 2019 n'a pas confié d'attributions nouvelles aux régions, qui agissent essentiellement dans le cadre des compétences qui leur ont été transférées au milieu des années 2010, selon une articulation complexe avec l'Éducation nationale : l'organisation du service public régional de l'orientation tout au long de la vie et la coordination des actions de prise en charge des décrocheurs. L'obligation de formation a donc eu une incidence limitée sur les politiques des régions en faveur des décrocheurs de 16 et 17 ans, même si le constat varie selon les régions.

La place de Pôle emploi (devenu France Travail le 1<sup>er</sup> janvier 2024) dans le dispositif apparaît assez limitée, même si la loi cite l'établissement public comme un acteur concourant à l'obligation de formation. La création, par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, d'un « réseau pour l'emploi », avec une gouvernance nouvelle, devrait contribuer à renforcer son rôle.

## 2. Une implication variable des autres politiques publiques

Même si cette filiation n'apparaît pas immédiatement, l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans relève depuis l'origine de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté. Elle constitue en effet une mesure de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022. Au sein du ministère de

la justice, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a, dès l'origine, agi pour que l'obligation de formation s'applique aux mineurs placés en centres éducatifs fermés et aux mineurs détenus. De fait, la PJJ suit la situation des jeunes dont elle est chargée et qui ne respecteraient pas cette obligation.

En revanche, les politiques en faveur de la jeunesse sont peu concernées par l'obligation de formation. Les dispositifs déployés par la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative sont très marginalement mobilisés dans le cadre de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, à l'exception du service civique. Cette obligation ne constitue pas non plus un élément majeur de la politique de la ville, en tout cas au plan national. Les politiques conduites à l'échelon déconcentré peuvent toutefois l'intégrer, par exemple dans les quartiers de la politique de la ville en Île-de-France.

## **B. Une animation nationale et régionale en perte de souffle**

### **1. Un pilotage stratégique insuffisant**

L'État a fait le choix d'instaurer un pilotage spécifique et interministériel de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, qui s'est montré opérationnel seulement lorsque la mesure a fait l'objet d'un portage politique.

Au plan national, un comité de pilotage interministériel, coordonné par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), rassemble les principales administrations concernées par l'obligation ainsi que Régions de France et l'Union nationale des missions locales, mais cette instance de pilotage stratégique ne s'est réunie qu'une fois, en février 2021. Depuis lors, seules des réunions techniques, concernant le nouveau système d'information, ont été organisées. La ministre déléguée à l'enseignement et à la formation professionnels a tenté de donner en 2023 une nouvelle impulsion, qui devait aboutir à la mise en place d'un cadre de pilotage renouvelé. Toutefois, alors que les travaux préparatoires ont été engagés, la feuille de route annoncée n'a pas été diffusée par la DIPLP<sup>6</sup>.

À l'échelon territorial, la coordination des acteurs est assurée par les commissaires à la lutte contre la pauvreté, placés auprès du préfet de région. Comme au plan national, l'instance stratégique pilotée par l'État et la région ne se réunit plus dans la plupart des régions. Les commissaires continuent néanmoins d'animer, selon un rythme soutenu, des comités techniques à vocation plus opérationnelle. La DIPLP souhaitait relancer le pilotage régional, mais cette intention ne s'est pas non plus concrétisée.

La coordination entre les échelons national et régional demeure peu développée. La DIPLP reçoit certes quelques informations de ses commissaires en région, mais elle ne dispose pas de bilan d'activité pour l'ensemble du territoire. Les autres administrations centrales sont peu informées de la mise en œuvre de l'obligation de formation sur le terrain.

6. La DIPLP, comme l'Union nationale des missions locales, n'a pas transmis d'observations sur les constats formulés par la Cour dans le cadre de cette enquête.

## 2. L'absence de mesure du coût et des résultats de l'obligation

L'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, instaurée par amendement parlementaire, n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact ni d'une évaluation *ex ante*. Une circulaire interministérielle de 2020 a déterminé douze indicateurs pour suivre la mise en œuvre de l'obligation de formation, relatifs au repérage, à la remobilisation et à l'accompagnement des jeunes. Cependant, faute de fiabilité des données figurant dans le système d'information, ces indicateurs ne sont pas renseignés.

Les financements spécifiques à l'obligation de formation sont principalement ceux attribués par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) aux missions locales (20 M€ par an) et à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) en faveur de la *Promo 16-18* (environ 50 M€ par an), ainsi que les crédits alloués au futur système d'information (5,65 M€). S'y ajoutent les financements « de droit commun » de diverses politiques publiques, d'un montant certainement beaucoup plus élevé mais qui ne sont pas identifiés. Le document de politique transversale consacré aux politiques en faveur de la jeunesse, annexé au projet de loi de finances, constitue un cadre adéquat pour corriger cette lacune. Un indicateur relatif à l'obligation de formation pourrait aussi être prévu dans le projet de loi de finances, comme le suggère le ministère chargé de l'éducation nationale.

Enfin, si l'on excepte la conception en cours d'un nouveau système d'information, les lacunes observées dans la mise en œuvre de l'obligation de formation n'ont donné lieu à aucun débat ni aucune mesure corrective. Il est significatif que les recommandations figurant dans le rapport d'étape produit par le conseil d'orientation des jeunes publié en octobre 2021<sup>7</sup> soient restées sans suite alors qu'il appartenait au comité de pilotage interministériel de définir un plan d'action pour, s'il y a lieu, les prendre en compte et à la DIPLP de s'assurer de leur mise en œuvre.

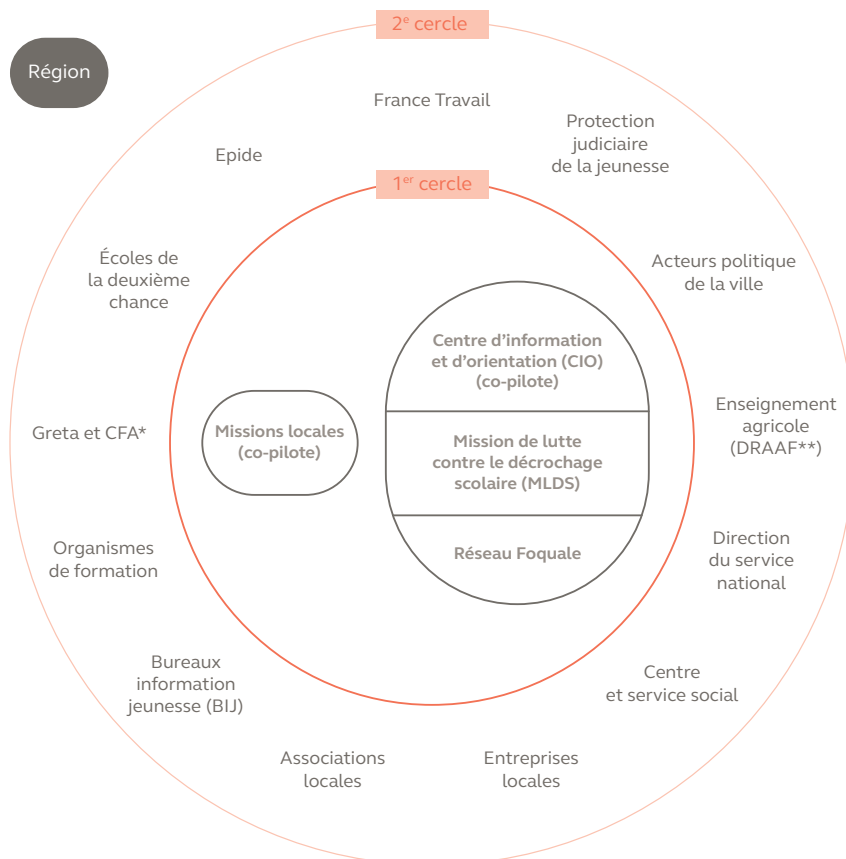
Il n'existe pas non plus de méthodologie d'évaluation de l'efficacité de l'obligation de formation pendant la période de minorité des jeunes concernés, ni de suivi de leur parcours au-delà de leur 18<sup>e</sup> anniversaire.

## C. Une collaboration renforcée des acteurs au plan local, malgré d'importantes disparités

À l'échelon local, l'obligation de formation s'appuie sur les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (Psad), créées en 2011, dont l'organisation s'articule autour de deux cercles : le premier, constitué des missions locales et des centres d'information et d'orientation (CIO), qui en assurent le copilotage, et des autres services de l'Éducation nationale, chargés du décrochage scolaire ; le second, composé de divers acteurs territoriaux. Bien que dépourvues de personnalité juridique, les plateformes jouent un rôle essentiel, en identifiant les jeunes relevant de l'obligation de formation, notamment par l'exploitation de listes informatisées, en examinant, sur la base d'un travail collectif, leur situation et en leur proposant des solutions.

7. Rapport précité.

### SCHÉMA N° 3 | L'organisation simplifiée d'une plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs



\* Cfa : centre de formation en apprentissage ; \*\* Draaf : direction régionale de l'agriculture et de la forêt.  
Source : Cour des comptes

L'obligation de formation a eu pour effet positif de revivifier de nombreuses plateformes. La méfiance entre les services de l'Éducation nationale et les missions locales, qui conduisait les premiers à orienter les jeunes vers le maintien ou le retour à l'école et les secondes à privilégier des solutions d'insertion professionnelle, s'est largement estompée au profit de la recherche concertée de la meilleure solution pour les intéressés. Le pragmatisme et l'engagement des participants pallient souvent les difficultés rencontrées, notamment les défauts du système d'information.

Pour autant, quinze ans après leur création, le fonctionnement des plateformes n'est pas homogène. Leur découpage territorial ne correspond pas nécessairement à celui des missions locales (il existe 380 Psad pour 436 missions locales). Les plateformes sont aussi tributaires des difficultés rencontrées par les missions locales et les centres d'information et d'orientation, par exemple les vacances de postes de directeurs, qui affectent parfois ces derniers. La fréquence des réunions n'est pas toujours conforme au rythme mensuel prévu.

Une autre difficulté tient à la participation parfois insuffisante des acteurs au plan local. Ainsi l'enseignement agricole est rarement présent : la désignation de représentants au niveau des bassins de formation pourrait pallier cette lacune. La liste des situations individuelles examinées pourrait aussi faire l'objet d'une information préalable systématique pour favoriser la présence des acteurs concernés aux réunions des plateformes. Enfin, la coordination de l'action des plateformes, qui incombe aux régions, il est vrai malaisée, est peu effective. Elle repose sur la libre implication des acteurs concernés, sur lesquels la région n'a pas autorité.

Seules les régions Bretagne et Île-de-France ont dressé à ce jour un bilan du fonctionnement des Psad. La systématisation de ce type d'enquête permettrait de mettre à niveau les plateformes qui rencontrent des difficultés et de mieux partager les bonnes pratiques. Une collaboration accrue des acteurs régionaux-région, préfecture de région, rectorat et association régionale des missions locales - est indispensable.

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

L'obligation de formation a été instaurée afin de procurer une solution à tous les jeunes sortant du système scolaire sans qualification ni compétences. Quatre ans après, des progrès sont constatés, mais cet objectif n'est pas pleinement atteint. Un nombre conséquent de jeunes restent en dehors de l'obligation, soit parce qu'ils n'ont pas été repérés, soit parce qu'ils ne la respectent pas (A). Bien que le dispositif ait permis de proposer des solutions à un nombre significatif de jeunes, il n'a pas suscité beaucoup d'innovations dans l'offre qui leur est destinée (B). En outre, d'importantes inégalités territoriales demeurent (C).

#### **A. Des jeunes plus souvent repérés mais nombreux à rester en marge de l'obligation**

##### **1. Des jeunes qui rencontrent souvent de multiples difficultés**

Beaucoup des jeunes mineurs concernés par l'obligation de formation restent fragiles, et sont souvent confrontés à des difficultés personnelles. Les causes de leurs difficultés sont cependant peu homogènes.

Parmi elles, on relève un environnement familial difficile, dans un contexte d'illettrisme, de violences, d'addictions aux stupéfiants ou à l'alcool, au jeu, mais aussi de problèmes de santé mentale qui ont pris une acuité particulière après la pandémie de covid-19, même s'ils tendent à s'estomper. Dans certains départements de l'Hexagone et d'outre-mer, la présence de jeunes allophones et de mineurs étrangers non accompagnés constitue un enjeu particulier. À cela, s'ajoute souvent une mobilité géographique limitée, qui réduit les possibilités d'accompagnement, de formation professionnelle et d'emploi des jeunes concernés.

Ces différents freins renforcent la nécessité de mettre en place un repérage efficace et des espaces de remédiation, adaptés à chaque situation, avant d'envisager une rescolarisation réussie ou une insertion professionnelle durable.

## 2. Des progrès et des limites dans le repérage des « invisibles »

Dans le cadre de l'obligation de formation, le repérage des jeunes repose principalement sur l'exploitation des listes produites par le système d'information du décrochage scolaire. Cependant toute structure ayant repéré ou accueilli un jeune relevant de l'obligation de formation est invitée à l'orienter vers la mission locale ou vers le centre d'information et d'orientation dont il dépend, ou d'en informer ces services. 17,4 % des jeunes repérés le sont directement par les missions locales.

Cependant l'obligation de formation s'est surtout appuyée sur l'appel à projet « *Repérer et mobiliser les publics invisibles et en priorité les plus jeunes d'entre eux* », lancé en 2019 dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences. Ce programme a financé des actions innovantes pour repérer les jeunes « invisibles » : utilisation de structures mobiles de type bus et de supports multimédias. Au total, il a permis de repérer 128 652 jeunes, dont 17 % étaient mineurs (soit environ 22 000).

Des marges importantes de progression demeurent néanmoins dans le repérage, comme l'ont souligné de nombreux intervenants dans le cadre de l'enquête. Un rapprochement avec les données des jeunes de 16 ans recensés en vue de participer à la journée « *Défense et citoyenneté* » pourrait, à cet effet, être envisagé.

## 3. Un nombre encore élevé de jeunes ne respectant pas l'obligation de formation

L'estimation du nombre de jeunes susceptibles d'être concernés par l'obligation de formation dans les travaux préparatoires à son instauration était de 60 000. Or les données rassemblées depuis lors, variables selon la période de comptabilisation retenue par le ministère de l'éducation nationale et les missions locales, font état de résultats très supérieurs :

- selon les données du système interministériel d'échanges d'informations, par année scolaire : près de 127 000 jeunes étaient concernés en 2020-2021, près de 155 000 en 2021-2022 et près de 150 000 en 2022-2023 ;
- selon celles du système d'information des missions locales (I-milo), au 31 décembre de chaque année civile : 134 000 jeunes en 2022 et 169 000 en 2023.

Les services statistiques des ministères de l'éducation nationale et du travail n'ont produit, à ce jour, aucune étude spécifique qui aurait permis de disposer d'un éclairage sur cet écart important, en particulier pour savoir s'il résulte d'une sous-estimation initiale ou des conséquences d'un repérage plus efficace des « invisibles ».

En toute hypothèse, une proportion importante des jeunes relevant de l'obligation de formation ne la respecte pas. Selon l'Union nationale des missions locales, 50 % des jeunes suivis en 2022 et 58 % en 2023 se trouvaient dans une situation de non-respect de l'obligation. Certains se trouvent temporairement en attente de solution, mais dans près des deux tiers des cas, le contact a été rompu ou reste impossible à établir, faute le plus souvent de coordonnées fiables et récentes (cette dernière situation concernait 11 200 jeunes en 2023). C'est un obstacle majeur à la satisfaction de l'objectif de ne laisser aucun jeune mineur sans solution.

## B. Une adaptation limitée de l'offre de solutions destinée aux jeunes mineurs

Les solutions apportées par les missions locales et l'Éducation nationale dans le cadre de l'obligation de formation sont diverses, comme le montre le schéma suivant, mais il n'existe pas de données consolidées fiables les concernant, ce qui complique leur analyse<sup>8</sup>.

SCHÉMA N° 4 | Panorama des principales solutions proposées

| SOLUTIONS<br>« ÉDUCATION NATIONALE »                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | SOLUTIONS<br>D'INSERTION PROFESSIONNELLE                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <div>Reprise de la scolarité dans un établissement du ministère de l'éducation nationale</div> <div><ul style="list-style-type: none"><li>- Statut scolaire</li><li>- Statut d'apprenti</li><li>- Stagiaire de la formation professionnelle</li></ul></div>                                                                          | <div>Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)</div> <div><ul style="list-style-type: none"><li>- Missions locales</li></ul></div>  |
| <div>Reprise de la scolarité dans un micro-lycée ou une structure « nouvelles chances »</div> <div><ul style="list-style-type: none"><li>- Statut scolaire</li><li>- Statut d'apprenti</li></ul></div>                                                                                                                               | <div>Contrat d'engagement jeune (CEJ) + CEJ « jeunes en rupture »</div> <div><ul style="list-style-type: none"><li>- Missions locales et France Travail</li></ul></div> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <div>Accompagnement individualisé des jeunes (AIJ)</div> <div><ul style="list-style-type: none"><li>- France Travail</li></ul></div>                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <div>Dispositifs de la 2<sup>e</sup> chance : Épide et Écoles de la 2<sup>e</sup> chance</div>                                                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <div>Promo 16-18</div> <div><ul style="list-style-type: none"><li>- Afp</li></ul></div>                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <div>Contrats en alternance</div> <div><ul style="list-style-type: none"><li>- CFA</li><li>- GRETA</li></ul></div>                                                      |
| <div>Accompagnements proposés par la mission de lutte contre le décrochage scolaire</div> <div><ul style="list-style-type: none"><li>- Dispositif de remédiation sas</li><li>- Dispositif langue seconde</li><li>- Parcours ambition emploi</li><li>- Parcours aménagé de formation initiale (PAFI)</li><li>- Autres</li></ul></div> | <div>Formation professionnelle qualifiante</div> <div><ul style="list-style-type: none"><li>- Organismes de formation</li></ul></div>                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <div>Accès à l'emploi</div>                                                                                                                                             |
| <div>Service civique</div>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                         |

Source : Cour des comptes

8. Les données fournies par les missions locales incluent des solutions de retour vers l'Éducation nationale, qui ont représenté 21 % du total en 2022 et 22 % en 2023.

## 1. La place prépondérante des dispositifs de droit commun

Selon les données enregistrées dans le système d'information des missions locales, 67 000 jeunes ont bénéficié d'une solution en 2022 (soit 50 % de la population concernée) et 72 000 en 2023 (42 %). Les solutions proposées relèvent majoritairement des deux principaux dispositifs d'insertion professionnelle de droit commun destinés aux jeunes de 16 à 25 ans : le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) et le contrat d'engagement jeunes (CEJ), qui a remplacé la Garantie jeunes à compter du 1<sup>er</sup> mars 2022<sup>9</sup>. En 2023, 13,7 % des jeunes entrant en CEJ étaient mineurs. L'obligation de formation est en effet satisfaite, selon la loi, lorsque les jeunes bénéficient d'un dispositif d'accompagnement, qui constitue pour nombre d'entre eux la première étape de la construction d'un projet professionnel. L'offre de solutions articulée dans ce cadre est plus limitée pour les mineurs<sup>10</sup>, mais les missions locales soulignent que l'obligation de formation les a amenées à modifier leur prise en charge des mineurs et de leur famille avec lesquelles elles étaient auparavant peu habituées à travailler.

Une autre partie des jeunes relevant de l'obligation de formation, un peu moins nombreuse, trouve des solutions auprès de l'Éducation nationale. Les entrées se sont élevées à 50 500 en 2021-2022 et à 42 300 en 2022-2023. Les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre par la mission nationale de lutte contre le décrochage scolaire, qui proposent des modalités adaptées de retour en scolarité, représentent plus de 58 % des entrées enregistrées en 2022-2023, tandis que la reprise d'une formation dans un établissement relevant du ministère de l'éducation nationale, sous statut scolaire, d'apprenti ou de stagiaire de la formation professionnelle, concerne 38 % des jeunes.

## 2. Le nombre limité de solutions nouvelles dans le cadre de l'obligation de formation

Lancée en novembre 2020, la *Promo 16-18* de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (Afp) est le seul dispositif de portée nationale né de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans.

### La Promo 16-18

La *Promo 16-18* constitue un premier stade de remobilisation destiné aux décrocheurs les plus en difficulté, souvent désocialisés et, de fait, inaptes à intégrer les autres dispositifs d'accompagnement ou d'insertion professionnelle et, moins encore, d'intégrer une formation ou de trouver un emploi. D'une durée de 13 semaines adaptable (jusqu'à 17 semaines), avec de nombreux modules de remobilisation et de découverte

9. Cf. le chapitre sur « L'emploi des jeunes ».

10. Les stages dans certains secteurs d'activité (bâtiment et travaux publics-BTP, sécurité) sont plus difficiles à obtenir que pour les majeurs ; certaines régions réservent les stages au titre de la formation professionnelle aux majeurs.

d'activités collectives et de métiers, cette phase de remobilisation réunit de petites promotions de l'ordre de 10 à 20 jeunes. Elle est organisée dans l'environnement des adultes accueillis dans les centres de l'Afpa. Outre ses salariés, principalement recrutés en contrat à durée déterminée, l'Agence pour la formation professionnelle des adultes recourt à quelque 2 000 intervenants extérieurs (associations, entreprises, partenaires institutionnels, mineurs non accompagnés, etc.) pour assurer les diverses activités. La *Promo 16-18* représente un coût moyen d'environ 6 600 € par jeune.

La *Promo 16-18* a rencontré dans certaines régions et territoires des difficultés de démarrage. L'objectif annuel peu réaliste de 35 000 stagiaires annoncé par le Gouvernement a été ramené à un niveau de 8 000 jeunes accueillis par an. Le nombre de bénéficiaires du dispositif s'est finalement établi à 7 100 en 2021, 7 000 en 2022 et 7 600 en 2023. Les résultats qualitatifs sont encourageants au regard des difficultés des jeunes à leur arrivée. Parmi ceux qui ont suivi l'intégralité du stage (environ 75 % des jeunes inscrits), 31,3 % ont connu une sortie « positive » (contrat de travail ou d'apprentissage, formation qualifiante ou certifiante) et 40,6 % une sortie dite « dynamique » vers d'autres dispositifs d'accompagnement. Ce dispositif a ainsi su trouver un positionnement original, qui incite à sa poursuite. Sa pérennisation au titre des missions de service public dépend toutefois des arbitrages attendus fin 2024 sur les orientations stratégiques de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes.

Par ailleurs, le nombre de jeunes mineurs accompagnés dans les dispositifs de la deuxième chance a fortement progressé, concomitamment à l'instauration de l'obligation de formation. Au sein des 159 écoles de la deuxième chance, la place des mineurs est passée de 9 % en 2017 à 31 % en 2023, soit 3 680 stagiaires. Pour sa part, l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide) a fait le choix d'ouvrir ses 20 centres aux mineurs à partir de 17 ans. Des outils *ad hoc* ont été conçus en 2021 et l'accueil généralisé a été décidé en avril 2022. Les mineurs y représentent aujourd'hui plus de 30 % des jeunes accueillis. Dans les deux réseaux, les résultats en termes d'insertion demeurent un peu inférieurs à ceux observés chez les jeunes majeurs.

Enfin, même s'ils ne relèvent pas de l'obligation de formation, plusieurs dispositifs récents s'adressent à une population présentant des caractéristiques proches des jeunes qui y sont soumis.

Issu de la réforme du lycée professionnel engagée en 2023, le dispositif « *Tous droits ouverts* » permet à des jeunes scolarisés dans un lycée professionnel, en instance de décrochage, d'accéder à des dispositifs d'accompagnement, d'insertion et de formation à proximité de leur lieu de vie, tout en conservant leur statut d'élève pendant quelques mois, avec la possibilité de réintégrer leur cursus scolaire à tout moment. Le dispositif « *Ambition emploi* » a un objet assez proche. Il s'adresse aux élèves qui sortent du lycée sans solution d'emploi ou de poursuite d'études.

Ces dispositifs ne constituent pas une offre nouvelle de remédiation pour les jeunes relevant de l'obligation de formation, mais peuvent jouer un rôle utile en prévenant le décrochage scolaire. De même, le volet « *jeunes en rupture* » du contrat d'engagement jeunes (CEJ), lancé en 2022 par le ministère du travail, enrichit l'offre, notamment en faveur des décrocheurs mineurs. Il est destiné à des jeunes sans revenus et éloignés du service public de l'emploi, qui cumulent des difficultés<sup>11</sup> fréquemment observées chez les mineurs relevant de l'obligation de formation.

### 3. Des progrès à accomplir pour proposer aux jeunes des parcours sans interruption de 16 à 18 ans

Les solutions proposées dans le cadre de l'obligation de formation sont souvent de courte durée (de quelques semaines à quelques mois), avec le risque d'interruptions majeures dans le parcours des jeunes durant leur minorité, susceptibles d'entraîner une perte de contact.

Quelques progrès ont été réalisés ces dernières années pour limiter ces risques. Des collaborations entre l'Afpa, l'Épide et les écoles de la deuxième chance se sont nouées utilement dans le contexte de l'obligation de formation. De même, la création du contrat d'engagement jeunes a tenté de remédier au reproche fait aux missions locales de privilégier les dispositifs qu'elles gèrent, plutôt que d'orienter les jeunes vers des solutions, parfois plus adaptées, proposées par d'autres opérateurs. Désormais les heures d'activités obligatoires peuvent être assurées dans le cadre de solutions extérieures dites « structurantes » telles que les dispositifs de la deuxième chance et la *Promo 16-18*, ce qui élargit l'offre, même si cette possibilité reste insuffisamment utilisée.

Les régions soulignent par ailleurs l'importance de leur mission d'information sur les métiers. De même, France Travail attend des progrès de la mise à disposition du « SI Plateforme » au bénéfice des usagers et des acteurs du réseau pour l'emploi, afin de contribuer à la fluidification des parcours d'accompagnement, et de la création des comités territoriaux pour l'emploi dans le cadre de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, pour renforcer la gouvernance territoriale.

La direction générale de l'enseignement scolaire reconnaît toutefois que l'Éducation nationale et les missions locales ne peuvent couvrir, à elles seules, qu'environ 60 % des besoins d'accompagnement des jeunes. Ce constat partagé met en lumière l'importance de développer l'offre émanant de tiers. Quatre ans après le lancement de l'obligation de formation, il paraît donc indispensable d'évaluer les parcours proposés aux jeunes afin de s'assurer qu'après une phase de diagnostic, ils se voient proposer des solutions continues et suffisamment individualisées jusqu'à leur dix-huitième anniversaire, avec des phases régulières d'évaluation et de réajustement.

11. Absence de logement stable, publics spécifiques relevant de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse ou mineurs non accompagnés, situation d'illettrisme/illectronisme, problématiques de santé physique et mentale.

## C. La persistance d'inégalités territoriales

### 1. Des solutions limitées en outre-mer

Le taux de décrochage scolaire est deux fois plus élevé outre-mer que dans l'Hexagone<sup>12</sup>. Plus d'un quart des jeunes des Antilles, de Guyane et de La Réunion ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation (*Neet*). Ces spécificités sont particulièrement prégnantes dans ces deux derniers départements.

Les jeunes mineurs relevant de l'obligation de formation résidant outre-mer rencontrent des difficultés liées à l'éloignement des lieux d'accompagnement par rapport à leur domicile, compte tenu de la configuration géographique de ces territoires, mais aussi au manque de solutions proposées. Par exemple, la *Promo 16-18* de l'Afpa n'est pas organisée outre-mer et, conformément à ses statuts, l'Épide dispose de centres uniquement dans l'Hexagone. L'insuffisance du maillage des transports en commun constitue également une contrainte. Des problèmes d'illettrisme et de compréhension de la langue, liés notamment à une immigration importante dans certains territoires, peuvent également s'ajouter. En revanche, le service militaire adapté, dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle pour les jeunes de 16 à 25 ans éloignés de l'emploi et résidant dans les territoires outre-mer, est une solution recherchée puisqu'elle est désormais ouverte aux jeunes à partir de 16 ans.

À La Réunion, 21 % des *Neet* ont entre 16 et 18 ans. Les solutions proposées demeurent insuffisantes et le nombre de jeunes ne respectant pas pleinement l'obligation de formation y reste élevé.

En Guyane, 50 % de la population a moins de 25 ans. Elle se caractérise par un fort taux de pauvreté et d'illettrisme, une immigration importante et 36 % de *Neet* chez les jeunes de 16-29 ans. Les jeunes sont confrontés sur le territoire à de gros problèmes de mobilité liés notamment à l'insuffisance des infrastructures routières. En outre, certains dispositifs issus d'appels à projets du Plan d'investissement dans les compétences, tels que « dynamique avenir », ont une durée limitée. La proportion de jeunes respectant l'obligation de formation demeure très faible dans ce département.

Compte tenu des difficultés rencontrées dans les territoires ultramarins, il conviendrait de développer des projets de remédiation organisés à distance ou, à l'instar de ce qu'ont développé certains acteurs locaux, de déployer des bus allant chercher les jeunes à leur domicile pour les transporter jusqu'au lieu où s'effectue la mesure d'accompagnement.

12. Voir *Outre-mer : inégalités et retards de développement* – République française – Vie publique – 12 août 2022.

## 2. L'isolement des jeunes en zones rurales

Les jeunes *Neet* sont également nombreux dans les espaces ruraux. Ils représentent un quart des 16-24 ans, contre un cinquième en ville. La question de la mobilité y est fondamentale. Les solutions proposées dans le cadre de l'obligation de formation restent peu nombreuses, et leurs lieux souvent mal desservis pour des mineurs encore dépendants des transports en commun. Certaines solutions ne sont pas disponibles sur tout le territoire : les centres Épide de l'Hexagone ne sont pas implantés dans toutes les zones géographiques, laissant certaines zones « blanches » comme par exemple en Nouvelle Aquitaine ou Auvergne-Rhône-Alpes ; les écoles de la deuxième chance sont présentes dans 68 départements et cinq régions d'outre-mer, mais absentes de la Bretagne. Des expériences intéressantes sont développées par certains partenaires. Ainsi, compte tenu des difficultés de mobilité de certains jeunes, la *Promo 16-18* a organisé des sessions partielles ou complètes hors de ses centres, qui bénéficient à 20 % des jeunes entrant dans le dispositif, et mis en place des moyens de déplacement tels que des minibus. D'après les données des missions locales, près de 17 000 jeunes étaient concernés en 2023 par l'obligation de formation dans les zones de revitalisation rurale (contre 15 000 en 2022). Cependant ce chiffre n'est pas exhaustif car il ne retient pas le public accompagné par l'Éducation nationale, ni l'existence probable de jeunes « invisibles ». Dans ces territoires, les solutions offertes aux jeunes sont supérieures à la moyenne nationale (+ 17 points). Elles sont majoritairement orientées vers le Pacea et le CEJ. Toutefois 7 856 jeunes (46 %) ne respectent pas l'obligation de formation.

## 3. Une forte concentration de jeunes *Neet* dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) présentent une forte proportion de *Neet*. Ils concentrent des difficultés notamment en termes de niveau de vie et d'intégration sociale, affectant études et risque de décrochage scolaire des jeunes qui y habitent, et réduisant leurs possibilités d'insertion. L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire a relevé en 2021 que plus de la moitié des jeunes de moins de 18 ans de ces quartiers vivaient sous le seuil de pauvreté<sup>13</sup>.

Les données issues du système d'information des missions locales ne font toutefois pas apparaître de différences notables dans la mise en œuvre de l'obligation de formation entre les QPV et le reste du territoire.

13. Fiches repères Injep, *Qui sont les jeunes des quartiers de la politique de la ville ?*, mars 2021.

Au total, 23 500 jeunes étaient concernés en 2023 par l'obligation de formation dans ces quartiers (contre 19 700 en 2022), soit 14 % des jeunes accompagnés. Ce public est mieux connu par les missions locales (83 % des jeunes étaient identifiés, contre une moyenne nationale de 66 %) en raison de leur bonne implantation dans les QPV. Cette proximité facilite le contact et les entretiens (+ 17 points par rapport à la moyenne nationale) ainsi que les propositions d'accompagnement (+ 12 points). L'obligation de formation y est mieux respectée (48 % en 2023 contre 42 % pour la moyenne nationale). S'agissant des mineurs de 16 à 18 ans ne respectant pas l'obligation de formation (un peu plus de 12 000 en 2023), les jeunes sans aucun contact avec la mission locale sont très peu nombreux (10 % contre une moyenne nationale de 35 %), même s'ils sont plus prompts à rompre tout contact (39 % contre 30 % en moyenne).

En Île-de-France, une collaboration étroite s'est organisée entre les instances de la politique de la ville et celles chargées de l'obligation de formation, dans le cadre du Plan régional pour l'insertion de la jeunesse des quartiers prioritaires.

#### **4. Une vision d'ensemble des solutions disponibles et une mutualisation des bonnes pratiques à développer**

À l'exception de quelques régions (par exemple Auvergne-Rhône-Alpes), très peu de cartes des solutions proposées sont disponibles, tant pour les jeunes relevant de l'obligation de formation que pour les acteurs concernés, alors même, qu'en novembre 2020, une « boîte à outils » pour l'élaboration de cartes avait été proposée par la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté. Ces cartes présentent l'avantage de mieux identifier les zones géographiques « blanches », avec une offre d'accompagnement à renforcer et permettent aux jeunes d'identifier les possibilités qui s'offrent à eux. Il convient de les généraliser.

Par ailleurs, le recensement des bonnes pratiques dans les académies constitue une initiative intéressante, bien que l'enquête n'a pas permis de vérifier si les plus pertinentes avaient pu être étendues. Il serait utile de mieux capitaliser les solutions originales développées localement et de faire connaître celles ayant permis des « sorties positives », emploi durable, formation qualifiante ou apprentissage.

# Conclusion et recommandations

Plus de quatre ans après son lancement, l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans apparaît comme une ambition que l'État ne s'est pas donné les moyens de satisfaire pleinement. L'objectif de « passer d'un droit formel à un droit réel »<sup>14</sup> n'est pas atteint et il est impossible de déterminer dans quelle mesure l'obligation est respectée.

La lenteur du développement du système d'information, particulièrement important pour ce type de dispositif s'adressant à un public difficile à cerner, explique en bonne part le bilan encore très mitigé que l'on peut tirer de l'obligation de formation. S'y ajoutent d'autres faiblesses auxquelles il n'a pas été remédié : l'animation interministérielle est insuffisante sur un plan stratégique ; la mesure demeure peu connue ; les transmissions des informations aux départements, prévues en cas de non-respect de l'obligation par les jeunes, sont peu effectuées par les missions locales ou sans suites connues.

Ce dispositif ne doit pas pour autant être remis en cause. Le meilleur suivi d'une partie des jeunes concernés, et la coopération effective entre deux politiques publiques éducative et du travail qui avaient jusque-là du mal à collaborer, plaident pour l'approfondissement de la démarche plutôt que pour son abandon. Il importe dès lors de corriger rapidement les lacunes constatées et de s'appuyer sur le déploiement du nouveau système d'information communautaire, afin de pouvoir réellement apprécier les effets de l'obligation de formation sur les jeunes de 16 et 17 ans.

---

14. Selon les termes de la lettre de mission du Premier ministre citée *supra*.

À terme, il faudra déterminer si cette obligation, qui s'apparente plus à une mesure d'accompagnement ciblant des jeunes particulièrement en difficulté qu'à une réelle obligation éducative, doit demeurer dans son format actuel ou si elle doit se fondre dans les politiques de lutte contre le décrochage scolaire et d'insertion sociale et professionnelle, avec des objectifs spécifiques à cette classe d'âge.

La Cour formule les recommandations suivantes, à mettre en œuvre dès 2025 :

1. définir des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats de l'obligation de formation sur les jeunes bénéficiaires, et évaluer les parcours qui leur sont proposés afin de s'assurer qu'ils sont suffisamment individualisés et sans interruption majeure jusqu'à leurs 18 ans (*ministère de l'éducation nationale, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère du travail et de l'emploi*) ;
2. adapter les modalités de communication de l'obligation de formation aux spécificités des 16-17 ans (*ministère de l'éducation nationale, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes*) ;
3. identifier dans le système d'information les jeunes n'ayant pas satisfait à l'obligation de formation à l'issue des délais légaux, systématiser la transmission de l'information aux départements et en assurer le suivi (*ministère de l'éducation nationale, Union nationale des missions locales, départements*) ;
4. généraliser les cartes régionales des solutions proposées dans le cadre de l'obligation de formation et identifier les territoires où l'offre est insuffisante en vue de la renforcer (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, régions*).

# Réponses reçues à la date de la publication

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| Réponse de la ministre de l'éducation nationale .....            | 157 |
| Réponse de la présidente de l'Association Régions de France..... | 161 |
| Réponse du président de Départements de France.....              | 163 |

## **Destinataire n'ayant pas d'observation**

Monsieur le président de l'Union nationale des missions locales

## **Destinataires n'ayant pas répondu**

Monsieur le ministre des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité  
entre les femmes et les hommes  
Madame la ministre du travail et de l'emploi

## **Réponse de la ministre de l'éducation nationale**

Par lettre en référence, vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et consacré à « l'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans ».

À titre liminaire, je rappelle que l'article 15 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance instaure une obligation de formation pour tous les jeunes mineurs au-delà de l'âge de l'instruction obligatoire, c'est-à-dire de 16 à 18 ans.

L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-978 du 5 août 2020 précise que les jeunes qui attestent de leur inscription et de leur assiduité dans leur scolarité dans un établissement d'enseignement public ou privé, par des actions de formation qui peuvent être dispensées en tout ou en partie à distance, satisfont à l'obligation de formation.

Satisfont également à l'obligation de formation au titre des dispositifs d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle les jeunes âgés de 16 à 18 ans :

- bénéficiant d'un accompagnement par un acteur du service public de l'emploi ;
- bénéficiant d'un parcours de formation personnalisé ;
- ayant conclu un contrat de volontariat pour l'insertion ;
- bénéficiant d'un accompagnement par un établissement ou service mentionné aux 20 , 50 et 120 du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Ne satisfont donc pas à l'obligation de formation les jeunes qui sont sortis de la formation initiale, diplômés ou non, qui ne sont ni scolarisés, ni en formation, ni en emploi et qui ne bénéficient d'aucun accompagnement tels que ceux prévus par le décret du 5 août 2020 précité.

La loi oblige l'institution à repérer les jeunes ne satisfaisant pas à l'obligation de formation et à les conduire vers une qualification et une insertion professionnelle.

Entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2020, au sortir de la crise sanitaire, cette nouvelle obligation est donc avant tout une obligation partagée par l'ensemble des acteurs qui œuvrent dans le cadre du service public de l'éducation et de l'emploi. Cette mesure a donné une nouvelle impulsion au niveau territorial aux plates formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) en renforçant leur coordination et leur action.

L'Éducation nationale est pleinement mobilisée à plusieurs titres :

- en scolarisant plus de 1 600 000 élèves de 16 et 17 ans ;
- en déployant des actions de prévention et de lutte contre le décrochage avec l'appui de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) : 840 équivalent-temps plein dédiés ; 26 348 jeunes pris en charge dans des dispositifs de remédiation de la MLDS ;
- en dispensant des formations dans le cadre de la formation professionnelle adulte (groupement d'établissements GRETA, etc.) ;
- en assurant le pilotage, la maîtrise d'ouvrage et le développement du « SI communautaire » de repérage des jeunes décrocheurs et relevant de l'obligation de formation ;
- par son action au sein des PSAD co-pilotées par les directeurs de centre d'information et d'orientation (CIO) et par la contribution qu'elle apporte à l'accompagnement et à la prise en charge des jeunes au même titre que ses partenaires territoriaux de la formation et de l'emploi.

Au-delà de ces considérations, je souhaite porter à votre connaissance mes observations sur deux des recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet de chapitre (I) et sur les remarques de la Cour concernant le nouveau système d'information interministériel (« SI communautaire ») dédié au repérage et au suivi des jeunes concernés par l'obligation de formation (II).

### I. Sur les recommandations

La recommandation n° 1 préconise de « *définir des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats de l'obligation de formation sur les jeunes bénéficiaires, et évaluer les parcours qui leur sont proposés afin de s'assurer qu'ils sont suffisamment individualisés et sans interruption majeure jusqu'à leurs 18 ans* ».

Les travaux sur les indicateurs de suivi des jeunes seront livrés aux utilisateurs en janvier 2026. Ces indicateurs sont prévus dans l'instruction interministérielle du 22 octobre 2020 concernant l'obligation de formation, enrichis d'indicateurs qualitatifs,

tels que le temps de prise de contact d'un jeune, la situation du jeune au moment de son repérage, le nombre de solutions trouvées, en moyenne, par jeune, etc.

La recommandation n° 2 invite à « identifier dans le système d'information les jeunes n'ayant pas satisfait à l'obligation de formation à l'issue des délais légaux, systématiser la transmission de l'information aux départements et en assurer le suivi ».

Le « SI communautaire » permettra d'identifier les jeunes signalés au conseil départemental par les missions locales pour non-respect de l'obligation de formation. Ainsi, les présidents des conseils départementaux pourront avoir accès, via un profil dédié, à la liste des jeunes concernés en se connectant à la nouvelle application de suivi REMEDIATION.

## II. Sur le système d'information interministériel (« SI communautaire »)

Le nouveau système d'information « SI communautaire » doit proposer une base de données alimentée par des données de repérage mais également par des données de suivi concernant les parcours de jeunes repérés.

En écho à la remarque de la Cour imputant le retard de livraison du « SI communautaire » à l'absence, jusqu'en septembre 2021, de ressource affectée à la gouvernance et au développement du projet, il convient de rappeler qu'une gouvernance, menée par la déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, avait été installée à partir de 2020 et que, dès 2019, une directrice de projet « Obligation de formation » avait été nommée au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale. Parallèlement au travail d'écriture des textes réglementaires encadrant la mise en œuvre de l'obligation de formation, les travaux de transformation du SI ont été engagés avec l'appui des moyens du ministère chargé de l'éducation nationale. En septembre 2021, une nouvelle cheffe de projet a succédé à la précédente et s'est consacrée au pilotage de la transformation du SI.

Par ailleurs, les constats selon lesquels, à la rentrée 2024, la base de données et son service de repérage ne fonctionnaient que sur un périmètre réduit, sont à nuancer. Durant l'année scolaire 2023-2024, le repérage « au fil/ de l'eau » a été développé et testé lors d'une phase d'expérimentation réalisée à partir des données de production avec des utilisateurs relevant de différents ministères (directeurs de CIO, chefs d'établissement de l'enseignement agricole, acteurs des missions locale) travaillant dans quinze PSAD. Un bilan partagé, en juin 2024, a donné lieu à une validation du repérage « au fil de l'eau » par l'ensemble des partenaires du projet (ministères chargés de l'éducation nationale, du travail, de l'agriculture et union nationale des missions locales). S'ensuit une généralisation du service de repérage « au fil de l'eau » en juillet 2024. Depuis cette date, tous les utilisateurs des PSAD, disposant d'un compte dans RIO Suivi, outil utilisé pour assurer le suivi du jeune sur l'ensemble de sa prise en charge par les réseaux « Formation Qualification Emploi » avec les données du système interministériel d'échange d'informations (SIEI), accèdent en consultation aux données de production du repérage « au fil de l'eau » via la nouvelle application de suivi REMEDIATION.

Les autres modules du « SI Communautaire », évoqués par la Cour, sont cours de développement :

- un nouveau jalon important, en février 2025, permettra de livrer aux utilisateurs le nouveau portail d'accès aux applications, un tableau de bord enrichi des indicateurs de repérage allant jusqu'à une maille PSAD et l'application REMEDIATION intégrant de nouvelles fonctionnalités ;
- les développements concernant la remédiation sont programmés au printemps 2025. Ces fonctionnalités seront testées au sein de quelques PSAD pilotes jusqu'à la généralisation des services à la rentrée 2025 ;
- l'arrivée du partenaire France Travail sur le projet a d'ores et déjà fait l'objet d'échanges visant à sécuriser le raccordement du SI partagé au « SI communautaire ». Des ateliers techniques et métiers sont programmés de manière hebdomadaire.

S'agissant de la confirmation de la date de livraison du « SI communautaire » auprès de l'ensemble des utilisateurs des premières fonctionnalités, la nouvelle feuille de route 2025 a été partagée avec les partenaires en juillet et en septembre 2024. Elle prévoit un déploiement progressif tout au long de l'année 2024-2025, pour une généralisation des services auprès des utilisateurs des plateformes à la rentrée 2025. Ce calendrier a été présenté aux délégués de région académique à l'information et à l'orientation le 10 octobre 2024, lors d'un séminaire national. Le premier semestre de l'année 2025 sera tout particulièrement consacré à la formation des utilisateurs du « SI communautaire » dans le cadre du plan national de formation. L'objectif poursuivi est de permettre une pleine appropriation de la nouvelle application en septembre 2025, au moment où les jeunes identifiés comme relevant de l'obligation de formation sont les plus nombreux.

Ainsi, s'agissant du souhait de la Cour que soit garantie une bonne mise en place du plan de formation des utilisateurs, il y a lieu d'indiquer que :

- des temps d'échanges mensuels sont organisés avec les réseaux de l'éducation nationale ;
- des webinaires, rassemblant près de 800 utilisateurs, ont été proposés en juillet et septembre 2024, pour accompagner le lancement du repérage « *au fil de l'eau* » et de l'application REMEDIATION ;
- et qu'un plan de formation national est prévu en présentiel, dans chaque région académique, à compter du printemps 2025.

Enfin, je souhaite rappeler que le budget alloué au projet a été consommé conformément au contrat avec le Fonds pour la transformation de l'action publique, dont le respect est assuré par un suivi régulier de la direction interministérielle de la transformation publique. La totalité du budget aura été consommée en autorisations d'engagement, à la fin de l'année 2024. Le financement du projet sera ensuite réalisé sur fonds propres.

## Réponse de la présidente de l'Association Régions de France

Vous avez bien voulu me faire parvenir le chapitre du rapport annuel 2025 de la Cour des comptes portant sur l'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans. Le chapitre appelle les réponses suivantes de la part de Régions de France.

Comme vous le précisez, la loi du 26 juillet 2019 « pour une école de la confiance », qui instaure l'obligation de formation, n'a pas confié d'attributions nouvelles aux régions. Les régions contribuent à l'obligation de formation dans le cadre des compétences qu'elles exercent en vertu de la loi du 5 mars 2014. Celle-ci leur a confié l'animation du service public régional de l'orientation ainsi que la mise en œuvre et la coordination des actions de prise en charge des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme et sans niveau de qualification suffisant. Les régions exercent cette compétence en lien avec les acteurs académiques.

À cet effet, un protocole d'accord pour la lutte contre le décrochage scolaire a été signé en juillet 2015 entre l'État et l'Association des Régions de France, et décliné en conventions pour chaque région. La politique menée depuis à travers les Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) a produit des résultats avec la baisse du nombre de jeunes qui sortent chaque année sans qualification du système scolaire et se retrouvent en situation de n'avoir ni emploi, ni éducation, ni formation (NEETS).

Comme vous le mentionnez, la collaboration renforcée des acteurs locaux (missions locales, Centres d'information et d'orientation, autres services de l'Éducation nationale) au sein des PSAD coordonnées par les régions a eu des effets positifs dans les territoires, en rapprochant les acteurs et en surmontant la méfiance qui pouvait exister entre les services académiques et les missions locales.

À titre d'exemple, en région Occitanie, le choix de privilégier la territorialisation en maillant la région de 20 PSAD, afin d'être au plus près des bassins de vie et des acteurs de terrain, a permis de garantir un repérage et un suivi plus efficaces des jeunes en situation de décrochage scolaire ou ne répondant pas à l'obligation de formation. Afin de coordonner de manière opérationnelle les différents réseaux œuvrant dans les PSAD un groupe technique régional d'animation a été mis en place, au sein duquel siègent les autorités académiques, les missions locales et la région.

La Cour considère, s'agissant de la coordination régionale des PSAD, que celle-ci est « malaisée » et « peu effective » car elle « repose sur des acteurs sur lesquels la région n'a pas autorité ». Le législateur a, en effet, décidé de confier à la Région une mission de coordination et non une compétence exclusive qui lui donnerait autorité sur les acteurs dans ce domaine. Dans cette mission de coordination, la région peut agir comme un tiers de confiance entre des acteurs qui, sans elle, dialogueraient plus difficilement et s'articuleraient de manière moins efficace. Aussi, Régions de France vous a proposé que soit ajoutée, à la suite de cette phrase, la mention suivante : « *En l'absence d'un transfert d'une autorité plus formelle aux régions ou à l'un des acteurs impliqués dans la scolarisation des élèves, la coordination des PSAD reposera sur la libre implication des acteurs concernés dans les initiatives collectives initiées au sein de cette plateforme* ». Quant au bilan du fonctionnement des PSAD que vous évoquez, celui-ci relève de la libre administration des collectivités territoriales.

La Cour relève également que, de manière globale, les statistiques ministérielles manquent et le nombre de jeunes relevant de l'obligation de formation est plus élevé qu'attendu : près de 150 000 jeunes en 2022-2023 selon les données du système interministériel d'échanges d'information, loin de l'estimation de 60 000 jeunes qui avait été avancée dans les travaux préparatoires à la loi de 2019. De plus les inégalités territoriales persistent avec une situation de l'outre-mer, des territoires ruraux ou des quartiers relevant des politiques de la ville qui reste particulièrement préoccupante.

Chaque jeune qui décroche, quelle qu'en soit la raison, incarne l'échec de notre système scolaire, de notre promesse républicaine. Pour Régions de France, la raison de cet échec collectif est à trouver dans l'incapacité de l'État à piloter dans la durée cette obligation de formation. Les régions partagent les principaux constats du rapport de la Cour sur les raisons de cet échec et sur les lacunes à corriger.

En premier lieu et comme la Cour le relève, le pilotage stratégique n'a jamais été opérant : à cet égard, le comité de pilotage interministériel, coordonné par la délégation interministérielle de la lutte contre la pauvreté, dont Régions de France fait partie, ne s'est réuni qu'une seule fois, en février 2021.

La tentative de la ministre déléguée à l'enseignement et la formation professionnelle de le relancer en 2023 a tourné court. Pas davantage que le comité de pilotage national, les instances régionales animées par les commissaires à la lutte contre la pauvreté ne se sont pas réunies. De fait, la carence de coordination nationale comme régionale a créé les conditions de l'échec de cette politique publique.

En second lieu, le manque de fiabilité des données issues du système interministériel d'échange d'information (SIEI) « *a contraint ses utilisateurs à les vérifier auprès des représentants légaux des jeunes décrocheurs présumés* ». L'obligation de formation ne s'accompagne d'aucun indicateur de suivi, ni d'aucune cible.

Annoncé et jamais achevé, le « nouveau SI communautaire », qui était promis depuis 2021 par le ministère de l'Éducation nationale pour permettre aux acteurs de disposer enfin des données fiables en temps réel sur les jeunes en situation de décrochage, illustre l'échec plus global de cette politique, en l'absence de volonté réelle de la faire aboutir.

Depuis 2021, Régions de France a alerté à maintes reprises le ministère de l'éducation nationale sur les dysfonctionnements de l'outil national RIO SUIVI qui ne permet pas aujourd'hui de recueillir ces données fiables, avec des décalages temporels liés à la mise à jour périodique des listes de décrocheurs. Ceux-ci ne permettent pas la prise de contact en temps réel avec les jeunes décrocheurs. Des décrocheurs sont encore identifiés après trois mois, alors que la prise en charge d'un jeune par une structure d'accompagnement nécessite une très forte réactivité.

Cette situation alourdit inutilement la charge administrative des PSAD et grève les possibilités de répondre aux besoins qui pourraient être identifiés en matière d'accompagnement des jeunes sur les territoires. Depuis la dernière année scolaire, la base de données communautaire promise et son service de repérage sont testés sur un périmètre réduit. Régions de France avait pourtant proposé à la rentrée 2023 à la DGESCO que le nouveau SI puisse être testé à l'échelle de plusieurs régions, en lien avec la coordination régionale des PSAD.

En conséquence, Régions de France propose la recommandation qui suit à la Cour :

- réaliser avec une ou deux régions expérimentatrices une phase de qualification du SI communautaire afin de s'assurer qu'il est en capacité de traiter en conditions réelles un afflux important de données, avant son déploiement complet auprès des utilisateurs finaux (DGESCO, régions).

La persévérance scolaire constitue la première des priorités, car les politiques en faveur des décrocheurs interviennent le plus souvent trop tardivement. Elle requiert une nouvelle approche État-régions, qui passe d'abord, pour l'État, par le renforcement des mesures d'accompagnement visant la persévérance scolaire.

Pour les régions, la compétence sur l'information sur les métiers, reconnue par la loi du 5 septembre 2018, leur permet de proposer aux établissements des solutions, conçues notamment avec les entreprises, pour faire découvrir les métiers dans toutes leurs dimensions, en partenariat avec l'Éducation nationale.

Ces actions qui valorisent et promeuvent les métiers accessibles par la voie professionnelle, notamment dans les filières en tension ou en transition, en lien avec la carte des formations du territoire concerné, contribuent au quotidien à prévenir le décrochage en remobilisant les jeunes sur un projet d'orientation qui les motivent personnellement. Ce travail commence au collège. Il passe aussi par les initiatives de mentorat ou encore les rencontres avec les jeunes champions des WorldSkills, proposées dans la quasi-totalité des régions.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part au nom de Régions de France à la lecture du chapitre.

### **Réponse du président de Départements de France**

Vous avez bien voulu m'adresser le chapitre « l'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans », destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour et je vous en remercie.

J'ai bien noté le changement de terminologie employée, conformément à mes précédentes remarques et vous remercie d'en avoir tenu compte. Néanmoins, je vous prie de trouver ci-après les remarques et contributions complémentaires qu'il appelle de la part des Départements de France.

La loi de 2019 a consacré le rôle des 435 missions locales en leur confiant le contrôle du respect de l'obligation de formation. En cas de non- respect, dans le délai fixé à 2 mois, le département est destinataire des informations sur les situations particulières des jeunes afin de prévenir toute marginalisation et faciliter leur insertion. Comme le relève la Cour, l'obligation de formation s'impose au jeune et à ses représentant légaux, sans aucune sanction en cas de non-respect.

Dans ce dispositif, les départements, sans disposer des solutions de l'Éducation nationale ni des leviers de la mission locale, n'interviennent qu'en « bout de chaîne », au titre de leurs politiques de solidarités relevant de la protection de l'enfance et de l'insertion sociale et professionnelle.

Le rapport de la Cour recommande :

- de systématiser la transmission de l'information aux départements, des jeunes qui n'ont pas satisfait à cette obligation ;
- que chaque information fasse l'objet d'une investigation par les équipes départementales de travailleurs sociaux ;
- une restitution de la suite donnée, à la mission locale, à l'origine de ce signalement.

À ces recommandations, il m'importe de formuler les remarques suivantes :

L'efficacité de ce dispositif repose sur une action rapide auprès des jeunes décrocheurs. En ce but, une visite au domicile des familles pourrait être réalisée par le Service social en faveur des élèves, situé au sein des établissements scolaire. Car, les remontées tardives par les services de l'Éducation nationale plusieurs mois après le décrochage du jeune, empêche une intervention efficace des missions locales, et risquent d'accroître en conséquence le recours aux services des départements à défaut d'autre issue et constitue une perte de chance pour le jeune.

La mission locale se doit d'adresser une convocation au jeune et à son représentant légal et d'aviser les départements lorsque l'absence à l'entretien n'est pas justifiée, lorsque le jeune abandonne précocement son parcours d'accompagnement ou qu'il ne répond plus aux sollicitations. Cette modalité étant peu adaptée à des jeunes en rupture de l'institution scolaire voire de l'ensemble des institutions, les missions locales pourraient pratiquer l'« aller vers » en se rendant, également, au domicile des familles.

De jeunes décrocheurs susceptibles de se trouver en situation de danger ou en risque de l'être, doivent faire l'objet d'une information préoccupante aux départements, au titre de l'Aide sociale à l'enfance, telle qu'ainsi définie dans le Code de l'action sociale et des familles : « *situation pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou risquent de l'être* ».

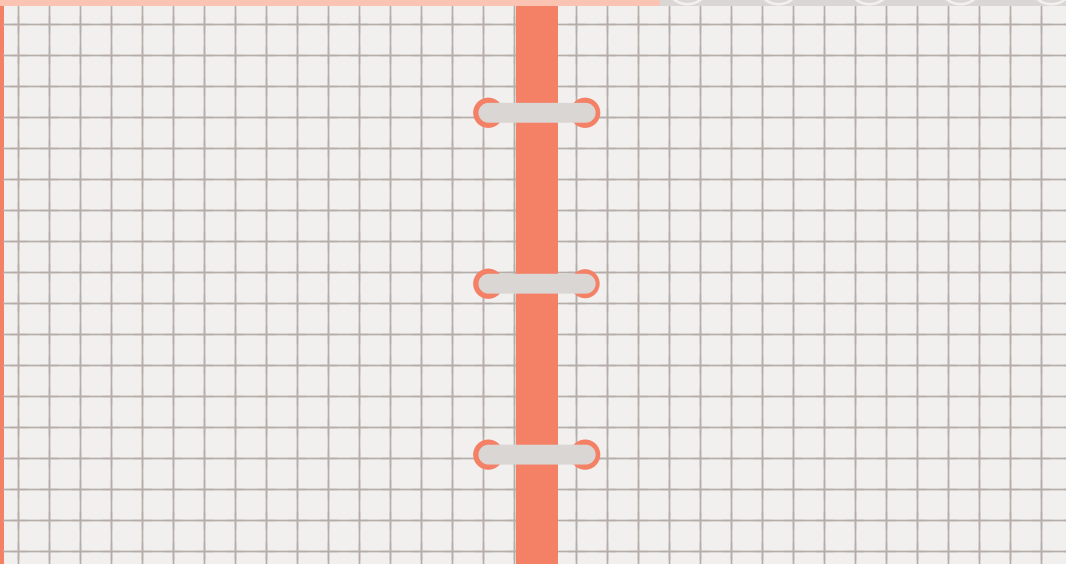
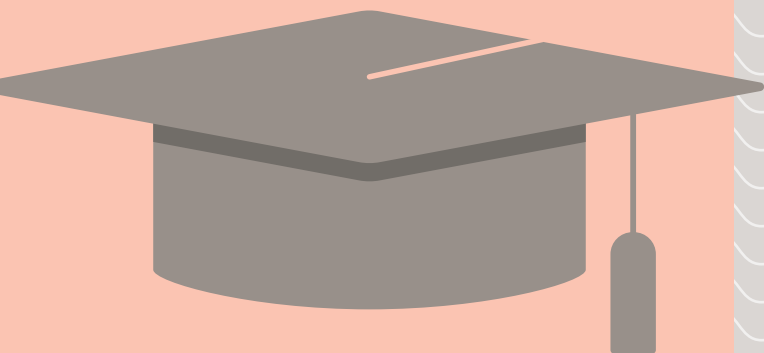
Toutefois, le seul motif de non-respect d'obligation de formation n'est pas suffisant pour enclencher une évaluation au titre de l'Aide sociale à l'enfance.

La Cour préconise que chaque mineur qui ne respecte pas l'obligation de formation fasse l'objet d'une investigation par les équipes départementales de travailleurs sociaux. Nous ne pourrions absorber les 30 000 situations de jeunes décrocheurs identifiés « sans solution » pour lesquels le contact avec la mission locale est rompue en 2023. Au-delà du volume, les interventions à ce titre seraient source d'incompréhension voire de refus de la part des familles.

Enfin, la Cour préconise un accord-cadre entre Départements de France et l'Union nationale des missions locales pour clarifier le rôle de chacun. Pour votre complète information, une convention de partenariat DF-UNML a été signée le 8 octobre 2024 visant à unir nos compétences respectives en direction des jeunes pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance, public prioritaire pour qui nous souhaitons faciliter leur accès aux dispositifs de droit commun. Cette convention ambitionne également de renforcer nos coopérations pour agir au plus tôt en en faveur des jeunes en fragilité. Dans cet objectif, la convention prévoit d'initier la réflexion sur le rôle de chacun dans le cadre de l'obligation de formation, de rénover nos modalités d'interventions et d'engager une capitalisation d'outils de liaison entre départements et missions locales.

Comme vous le voyez, les départements, dans le cadre de leurs compétences en matière de solidarités, poursuivent leurs engagements pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, si leurs actions s'articulent en complémentarité de celles des acteurs principaux en charge des politiques de l'éducation et de la jeunesse.

---



### 3.

## La prévention de l'échec en premier cycle universitaire

La capacité de la France à se projeter dans l'avenir et à faire face aux défis économiques et sociétaux futurs passe en grande partie par la formation réussie de sa jeunesse. En 2023, parmi les 672 400 néo-bacheliers, 216 500<sup>1</sup>, soit environ 32 % d'entre eux, sont entrés en cursus de licence au terme d'un processus d'orientation et d'inscription par le biais de la plateforme *Parcoursup*. Un million d'étudiants sont amenés à suivre le cursus de la licence, à l'issue duquel ils peuvent accéder au marché de l'emploi ou poursuivre leurs études dans le second cycle universitaire. La réussite en licence est donc fondamentale aussi bien pour les jeunes que pour l'économie générale du système de formation.

---

1. Note Flash du SIES n° 12, juin 2024.

Or, la performance de ce premier cycle d'études est loin d'être optimale. Seuls 36 % des étudiants obtiennent leur licence en trois ans et 47 % en trois ou quatre ans<sup>2</sup>. Les redoublements ou les sorties sans diplôme ont un coût humain et financier considérable. L'échec s'explique en partie par le choix, désormais ancien, d'ouvrir l'accès à l'université à tous les bacheliers, sans procédure de sélection à l'entrée.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont mis en place des actions spécifiques pour prévenir le décrochage des étudiants. Le plan « *Réussir en licence* » de 2007 puis la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) ont permis d'obtenir de premiers résultats et de mobiliser des financements *ad hoc*.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) a consenti des efforts importants en mobilisant des financements supplémentaires. Entre 2018 et 2022, 582 M€ ont ainsi été alloués aux universités auxquels s'ajoutent, depuis 2017, des fonds issus du programme d'investissements d'avenir (PIA) et du plan France 2030, pour un montant d'environ 794 M€.

De leur côté, les universités, régies par le principe d'autonomie, se sont emparées dans des conditions variables de ces dispositifs afin d'adapter leur offre de formation et de renforcer l'individualisation des parcours.

Les résultats obtenus sont contrastés, rendant délicate toute appréciation globale de l'efficacité de la politique menée pour lutter contre l'échec en licence.

En effet, en dépit d'une progression du taux de passage de première (L1) en deuxième (L2) année entre 2015 (42 %) et 2022 (48 %), les taux de redoublement, de réorientation et de sortie sans diplôme en première année, bien qu'en nette régression, demeurent élevés. Le coût pour la collectivité de cet échec, estimé par la Cour à plus de 530 M€ pour une cohorte d'étudiants, est encore mal apprécié.

Les performances insuffisantes du système universitaire français au niveau de la licence ont conduit les pouvoirs publics à mobiliser des moyens significatifs mais pas toujours pérennes au profit des universités (I). Les résultats de ces actions, insuffisamment pilotées et pas toujours lisibles, sont inégaux mais offrent des enseignements utiles pour tenter d'en sauvegarder l'efficacité (II).

---

2. Données du SIES (cohorte 2018). Pour les étudiants ayant eu leur baccalauréat en 2019, ces taux se sont établis à respectivement 34,3 % et 45,7 %.

# Chiffres clés

**36%**



des étudiants obtiennent leur diplôme de licence en 3 ans. Ce taux passe à 47 % en comptant les obtentions en 4 ans

**44%**

c'est le taux de passage de première en deuxième année de licence

Ces chiffres concernent les étudiants inscrits en licence en 2018

**17%**

d'étudiants sortent sans diplôme dès la première année d'études

Ces chiffres concernent les étudiants inscrits en licence en 2021

Source : note flash du SIES n°26, *Parcours et réussite en licence : les résultats de la session 2022* », parue en novembre 2023

## I. Un taux de diplômés insatisfaisant malgré l'existence de dispositifs d'accompagnement

Le taux de réussite des étudiants inscrits en licence reste trop faible, spécialement en première année. Les causes de l'échec en licence sont encore insuffisamment connues dans leur détail pour donner lieu à une politique d'aide aux étudiants permettant d'améliorer leur réussite (A). Les financements de dispositifs visant à mieux prévenir l'échec en licence sont essentiellement assurés par des appels à projets financés de manière non pérenne (B).

### A. Un taux de diplômés en licence inférieur à 50 % malgré l'existence de nombreux dispositifs d'accompagnement

#### 1. Une réussite en licence pour moins d'un étudiant sur deux

Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, réussir en licence se traduit par l'obtention du diplôme en trois ou quatre ans. Globalement, depuis la mise en place du plan « *Réussir en licence* », en 2007, et l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite (ORE), la part des étudiants ayant obtenu un diplôme de licence en trois ans a progressé de 5,8 points entre la cohorte 2013 (28,5 % des inscrits) et la cohorte 2019 (34,3 %).

Avec un taux de diplômés de l'enseignement supérieur de 50,4 % en 2022<sup>3</sup>, la France se situe au-dessus de la cible de 45 % fixée par l'Union européenne et continue à rechercher une progression de ce taux<sup>4</sup>. Pourtant, sans sous-estimer les différences entre les modèles universitaires nationaux, ce résultat ne doit pas masquer la déficience que constitue le faible taux de réussite au diplôme de licence. En effet, 36 % seulement des étudiants parviennent à l'obtenir en trois ans, contre 39 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et 69 % au Royaume-Uni<sup>5</sup>.

Il convient cependant de nuancer ce faible taux de réussite global en fonction du type de baccalauréat obtenu (général, technologique ou professionnel). En effet, la réussite des bacheliers généraux est beaucoup plus importante (52,2 %) que celle des bacheliers technologiques (17,6 %) ou professionnels (7,7 %). Le type de discipline choisi influe également sur la réussite des étudiants : l'économie, l'administration économique et sociale (AES) ou les sciences pour la santé (LAS)<sup>6</sup> présentent des taux de réussite inférieurs à la moyenne, avec respectivement 34,4 % et 31,5 % de diplômés<sup>7</sup>. Le taux de réussite diffère aussi selon le sexe : 50,5 % des femmes inscrites en L1 en 2019 ont obtenu leur licence en trois ou quatre ans contre 38,4 % seulement des étudiants masculins.

3. Taux correspondant à la part de la population diplômée de l'enseignement supérieur.

4. 56 % en 2024 selon la loi de finances pour 2024.

5. Il s'agit de la cohorte 2018.

6. Cour des comptes, *L'accès aux études de santé—Quatre ans après la réforme une simplification indispensable*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, décembre 2024.

7. Il s'agit de la cohorte 2018.

Les sorties sans diplôme se maintiennent à un niveau élevé. Selon les données officielles, les étudiants « en échec » se limiteraient, soit aux étudiants sortant sans diplôme de l'enseignement supérieur (15 %), soit aux étudiants « fantômes ou décrocheurs », c'est-à-dire ceux qui, selon le ministère, « *ne répondent plus aux sollicitations de l'équipe pédagogique, des services de scolarité et des services de soutien, notamment le service commun d'orientation et d'information* ». Cette dernière catégorie est mal appréhendée. En effet, d'après la consultation réalisée par la Cour auprès des 93 % d'universités qui parviennent à les suivre, l'effectif concerné ne représenterait que 200 étudiants en moyenne par an, ce qui ne reflète certainement pas la réalité.

## 2. Des dispositifs nombreux dont l'efficacité n'est pas démontrée

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner<sup>8</sup>, le plan « *Réussir en licence* » a conduit, depuis 2007, à la montée en puissance des actions visant à prévenir l'échec en premier cycle. Cette tendance, accentuée depuis 2018 sous l'effet conjugué de la loi ORE et du programme d'investissements d'avenir (PIA) puis du plan France 2030, a permis de faire émerger au niveau local des projets d'une grande diversité. Ainsi, la politique de lutte contre l'échec en premier cycle universitaire se décline au travers de multiples dispositifs d'accompagnement des étudiants tout au long de leur scolarité (orientation, vie étudiante, encadrement, suivi de l'étudiant) et d'individualisation des parcours de formation.

La majorité des universités ont mis en place les dispositifs de remédiation prévus à l'échelon national pour aider les étudiants. Ces dispositifs s'adressent notamment aux étudiants issus des filières technologiques et professionnelles. Il s'agit par exemple de préparer en amont leur orientation afin de leur permettre d'accéder à une licence générale, grâce au diplôme d'établissement « *Parcours pour réussir et s'orienter (Paréo)* » ou au dispositif « *oui-si* », institué par la loi ORE (article L. 612-3-I du code de l'éducation), qui prévoit un allongement de la durée de la licence (et notamment de la L1) ainsi qu'un accompagnement accru des étudiants qui en bénéficient.

L'impact de ces dispositifs sur la réussite en licence n'est cependant pas démontré<sup>9</sup>. Ainsi, le taux de passage en L2 des bénéficiaires du dispositif « *oui-si* » n'était en 2019 que de 21,9 %, soit un pourcentage inférieur à la moyenne nationale (45 %). De 2018 à 2022, 140 M€ ont été consacrés à ce dispositif. Depuis 2023, les financements correspondants ont été pérennisés, sans qu'aucune évaluation de son impact n'ait été préalablement réalisée.

8. Cour des comptes, *La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités*, rapport public annuel, février 2012.

9. Comité éthique et scientifique de *Parcoursup*- 6<sup>ème</sup> rapport annuel au Parlement, mars 2024.

### Le dispositif « oui-si »

La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (dite « loi ORE ») a institué le dispositif « oui-si » à partir majoritairement de dispositifs préexistants. La véritable nouveauté réside dans le fait que leur acceptation par les étudiants concernés conditionne leur admission dans la formation. Environ 30 000 étudiants bénéficient de ce dispositif, qui prévoit un renforcement disciplinaire dans les matières fondamentales ou un appui méthodologique, assorti éventuellement de la suppression de certaines options, avec la mise en place de tuteurs étudiants. Il prévoit par ailleurs une année supplémentaire de licence, de manière à favoriser une mise à niveau progressive des étudiants concernés. Les étudiants inscrits dans le cadre d'un « oui-si » bénéficient d'un accompagnement de proximité, piloté par un directeur des études et formalisé dans un contrat de réussite.

À l'entrée en licence, les dispositifs d'individualisation des parcours se sont également développés depuis 2018 afin de renforcer le suivi individuel des étudiants tout au long de leur licence. Cette individualisation se traduit notamment par une spécialisation progressive des parcours, prévue dans l'arrêté relatif au diplôme national de licence du 30 juillet 2018, qui permet aux étudiants de licence de faire une première année généraliste, puis de se spécialiser au fil de leur cursus. Elle s'accompagne fréquemment d'une flexibilité dans l'offre de formation, permettant aux étudiants de choisir, chaque semestre, des unités d'enseignement parmi un panel.

Ces dispositifs de spécialisation sont reconnus par la communauté enseignante et étudiante comme un facteur de prévention de l'échec en premier cycle. Leur mise en œuvre demeure pourtant soumise à de nombreuses conditions, ce qui explique leur inégal déploiement sur le territoire. Elle nécessite en effet la mise en place de blocs de compétences, ce qui suppose une acceptation du décroisement des enseignements par le corps enseignant, des moyens humains importants (directeurs d'études, personnels pédagogiques, chargés d'orientation, etc.) et une lisibilité des compétences acquises, notamment par les futurs employeurs des diplômés.

Les efforts des universités pour accentuer l'accompagnement des étudiants sont indéniables. Presque toutes (90 %) ont mis en place un tutorat et un mentorat exercés par des étudiants<sup>10</sup> ou ont établi un dispositif d'enseignants référents (80 %)<sup>11</sup>. Toutefois, cette mission d'accompagnement par les enseignants, prévue depuis 2007, reste très variable, dans son contenu comme dans son déploiement.

10. Le mentorat et le tutorat ont été institués par l'arrêté du 9 avril 1997.

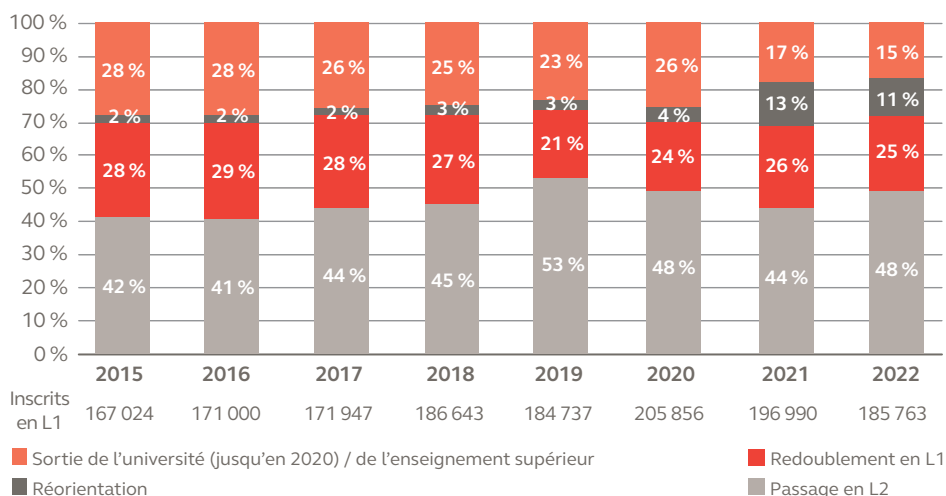
11. Institué par le plan « Réussir en licence » de 2007.

Peu traçable dans les obligations de service et de ce fait peu valorisée, tant du point de vue indemnitaire<sup>12</sup> que dans le déroulement de carrière des enseignants<sup>13</sup>, elle reste par ailleurs conditionnée au taux d'encadrement de l'établissement, lui-même lié aux tensions pesant sur certaines disciplines telles que le droit ou la psychologie, au sein desquelles les effectifs d'étudiants sont les plus importants. C'est pourquoi environ 40 % des universités, comme celle d'Angers, ont fait le choix de confier cette responsabilité à des « accompagnateurs pédagogiques » dont c'est l'unique mission et qui recueillent un fort taux de satisfaction des étudiants.

### 3. Le cas critique de la première année de licence

Les universités sont nombreuses à s'être engagées dans l'accompagnement et l'orientation des étudiants de première année de licence. C'est le cas notamment de celles qui accueillent les effectifs les plus importants et les plus fragiles sur le plan socio-économique. Toutefois, bien qu'en légère progression, les taux de passage en L2 demeurent nettement inférieurs à 50 %. Ils s'accompagnent de taux élevés de redoublement (25 %) et de sortie sans diplôme (15 %).

GRAPHIQUE N° 1 | Situation des étudiants ayant obtenu leur baccalauréat entre 2015 et 2022 un an après leur entrée en licence



Source : Cour des comptes, à partir des données de la sous-direction des systèmes d'information et études statistiques (SIES)

12. Le coût de cette valorisation financière des heures de suivi dans les obligations de service des enseignants est estimé par l'IGESR à 32 M€. Cf. *L'organisation de la première année des formations supérieures : accueil et réussite des étudiants, transition et construction des parcours, dispositifs d'accompagnement, profil des enseignants*, n° 21-22 089 A, mars 2023.

13. Selon la DGESIP, sur 159 M€ alloués aux universités dans le cadre de la loi ORE, l'accompagnement pédagogique et la direction d'étude ne représentent que 11 M€, soit environ 15 % du total.

Entre 2015 et 2022, le nombre de néo-bacheliers inscrits en licence est passé de 167 024 à 185 763, soit une augmentation de presque 19 000 étudiants (+ 11 %). Le taux de passage des néo-bacheliers en deuxième année de licence (L2) a progressé dès la session 2019. Cette croissance s'est même accélérée pour les néo-bacheliers inscrits en licence à la rentrée 2019-2020 malgré la crise sanitaire : leur taux de passage en deuxième année a atteint 53 %, alors qu'il est revenu à 48 % pour les néo-bacheliers de 2022.

Même s'il est légèrement en baisse, le taux de redoublement s'est établi à 25 % en 2022. Pour de nombreux étudiants (11 % en 2022), la première année de licence constitue davantage « une plateforme d'orientation » qu'une véritable première année de formation, comme en témoigne le nombre important de réorientations, intervenant dès le début de l'année universitaire ou sur *Parcoursup* pour accéder à une autre formation postbac.

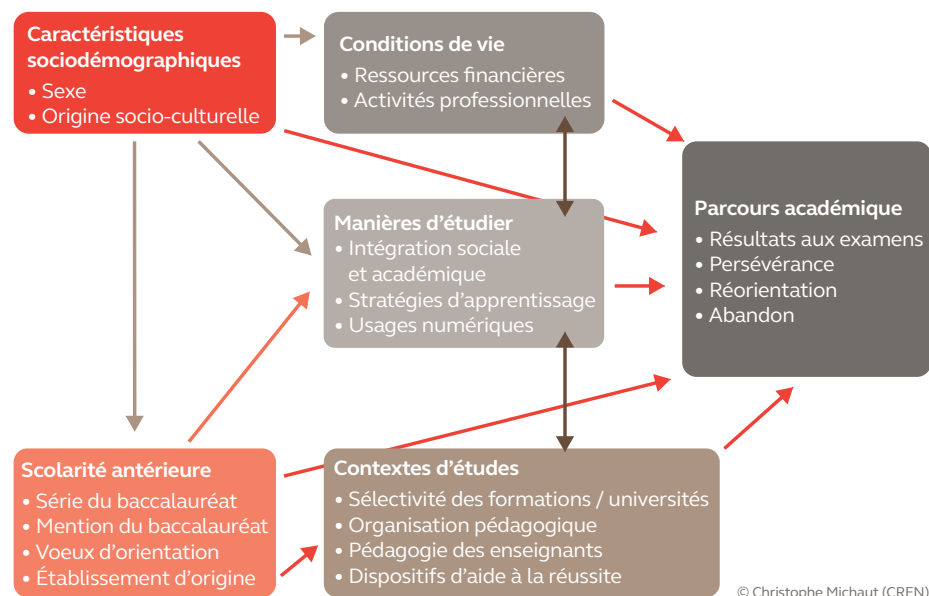
Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le taux de sortie de l'université des étudiants inscrits en L1 entre 2015 et 2020 aurait oscillé entre 26 et 28 %. Cependant ce *ratio* est très surévalué. En effet, un récent changement de méthodologie, conçu par la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) pour fiabiliser son estimation, a permis d'établir que 15 % des étudiants inscrits en L1 en 2022 (soit 28 483 étudiants) avaient quitté l'université à la rentrée suivante. En revanche les données manquent encore pour retracer le parcours des étudiants concernés.

Bien que le ministère suive déjà les taux de réussite et de passage en deuxième année avec attention, il doit améliorer sa connaissance du devenir des étudiants qui redoublent, se réorientent ou sortent de l'enseignement supérieur, notamment pour poursuivre leur cursus vers un autre diplôme de l'enseignement supérieur. C'est la condition d'une meilleure connaissance des parcours et d'une adaptation, le cas échéant, des politiques de prévention de l'échec, y compris dès le lycée.

#### **4. Des facteurs d'échec insuffisamment pris en compte**

Comme l'ont démontré de nombreuses études, synthétisées dans le graphique suivant, les causes de la réussite et de l'échec sont plurielles.

## SCHÉMA N° 1 | Les conditions de la réussite étudiante



© Christophe Michaut (CREN)

Source : Christophe Michaut, « État des recherches en économie et en sociologie sur la réussite universitaire », Recherches en éducation [Online], 52 | 2023, URL: <http://journals.openedition.org/ree/11961>; DOI: <https://doi.org/10.4000/ree.11961>

Le renforcement de l'efficacité des dispositifs visant à améliorer la réussite des étudiants en licence nécessite une prise en compte plus précise des facteurs de l'échec. Ainsi, par exemple, l'origine socio-professionnelle des parents, qui peut impacter les conditions de vie étudiante, n'est pas neutre en termes de réussite. 53,8 % des étudiants issus d'un milieu social « très favorisé » (qui représentent 28,7 % des inscrits) obtiennent leur licence en trois ou quatre ans, contre seulement 38,1 % des étudiants provenant d'un milieu social « défavorisé » (23,1 % des inscrits). Ces données montrent non seulement que l'université est plus accessible aux néo-bacheliers disposant d'un avantage socio-économique, mais aussi qu'ils y réussissent sensiblement mieux.

Ce facteur peut être accentué par l'éloignement d'une université de leur foyer, qui induit des difficultés de transport et de logement pesant sur la qualité d'apprentissage d'étudiants devant subvenir à leurs besoins. L'emploi de subsistance ou la précarité peuvent expliquer en partie leur taux d'échec. Faute d'études concordantes, il est néanmoins difficile d'isoler plus précisément, pour les étudiants se trouvant dans cette situation, les facteurs précis de l'échec afin de déterminer les actions à mettre en œuvre en priorité.

La connaissance de la population étudiante et de ses conditions de vie relève aujourd'hui de plusieurs acteurs.

Au niveau national, elle incombe à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), placée sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale, et à la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES), placée sous l'autorité du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cependant, ce sont principalement par des enquêtes menées par des organismes comme l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE), le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) que l'on peut disposer d'éléments qualitatifs sur cette population.

Par ailleurs, de nombreuses enquêtes sont réalisées au niveau local. Près de 70 % des universités interrogées par la Cour<sup>14</sup> indiquent en avoir conduit sur les conditions de vie étudiante auprès des étudiants eux-mêmes. Ceux-ci identifient comme principaux facteurs d'échec la précarité liée à l'absence de ressources financières suffisantes ou les conditions de prise en charge des problèmes de santé mentale. Mais ces facteurs restent délicats à prendre en compte en l'absence de données objectivables ou consolidées.

Bien que les résultats des travaux de ces services, organismes et établissements soient parfois convergents, le défaut d'harmonisation des questions posées, des échantillons et des objectifs, ne permet pas en l'état de disposer d'une vision globale de nature à identifier précisément les causes sociales, comportementales ou pédagogiques de l'échec et à améliorer sa prévention.

## **B. Des moyens importants mais non pérennes qui ne permettent pas de garantir une amélioration de la situation**

### **1. Une pluralité des financements, facteur de complexité**

Le financement de la politique de prévention de l'échec en premier cycle dépend, en principe, de la dotation annuelle versée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche aux universités, sous la forme d'une subvention pour charges de service public (SCSP) destinée à couvrir leurs dépenses de personnel et de fonctionnement et dont le montant s'élève à 15,28 Md€ en 2024. Cette dotation comprend deux parts : un socle, reconduit d'une année à l'autre, pour tenir compte des caractéristiques propres à chaque établissement, et une part « variable », accordée sur la base d'un dialogue stratégique de gestion entre l'État et l'université. Quel que soit le résultat de ces négociations, le montant de cette part variable représente en tout état de cause moins de 1 % du montant total de la subvention pour charges de service public. Or, c'est sur cette part que les universités doivent financer, entre autres, leur politique en faveur de la réussite étudiante. Le système de financement budgétaire des universités ne leur permet donc de consacrer qu'une part très limitée des ressources correspondantes aux dispositifs directs de prévention de l'échec des étudiants.

14. Sondage Sphinx effectué par la Cour en 2024 auprès des universités. Chiffres correspondants aux réponses de 49 universités.

La plupart des universités font face à cette situation en recherchant des financements extrabudgétaires. Dans ce but, elles répondent aux appels à projets et à manifestations d'intérêt organisés dans le cadre des plans et programmes exceptionnels (programmes d'investissements d'avenir, France 2030) consacrés au soutien de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**TABLEAU N° 1 | Principaux appels à projets et à manifestations d'intérêt des PIA et de France 2030 pouvant impacter la réussite en 1<sup>er</sup> cycle universitaire**

| Intitulé de l'AAP / AMI                                            | Date de lancement | Durée maximale des financements en années | Dotation initiale en M€ |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------|-------------------------|
| Initiatives d'excellence en formations innovantes (numériques)     | 2012              | 5                                         | 182,38                  |
| Nouveaux cursus à l'université (NCU) vague 1                       | 2017              | 10                                        | 150                     |
| Nouveaux cursus à l'université (NCU) vague 2                       | 2018              | 10                                        | 175,9                   |
| Hybridation des formations d'enseignement supérieur                | 2020              | 2                                         | 21,71                   |
| Campus Connectés vague 1 et 2                                      | 2020              | 5                                         | 11,4                    |
| Campus Connectés vague 3                                           | 2021              | 5                                         | 13,5                    |
| Soutien au déploiement des projets e-FRAN                          | 2017              | 2                                         | 19,5                    |
| Soutien au déploiement des projets e-FRAN                          | 2022              | 2                                         | 9,92                    |
| Dispositifs territoriaux d'orientation vers les études supérieures | 2019              | 10                                        | 69,69                   |
| MOOC et solutions numériques pour l'orientation                    | 2019              | 2                                         | 10                      |
| AVENIR(s)                                                          | 2022              | 10                                        | 30,00                   |
| Démonstrateurs numériques dans l'enseignement supérieur (DemoES)   | 2021              | 3                                         | 100,00                  |
| Montant total des dotations                                        |                   |                                           | 794                     |

Source : Cour des comptes à partir des données de l'Agence nationale de la recherche (ANR)

Les crédits obtenus au travers de ces différents guichets ont tous été engagés et la majorité des projets financés dans ce cadre est en cours de mise en œuvre. Si les parcours de type « *nouveaux cursus à l'université* » (NCU), visant à diversifier les formations et à favoriser la prise en compte de la diversité des publics accueillis en licence, sont clairement fléchés en direction de la réussite étudiante, il reste en revanche impossible à ce jour de décrire avec précision la part qu'y prennent les autres financements. De nature très diverse, ces derniers ont en commun la possibilité de concerner le premier cycle universitaire et donc de contribuer directement ou indirectement à la réussite étudiante et à la lutte contre le décrochage. Les dotations accordées dans le cadre de ces financements peuvent donc être considérées comme ayant contribué à cet objectif.

### **Le projet « *Elans* » de l'université de Poitiers**

L'université de Poitiers, établissement pluridisciplinaire comprenant une filière santé, a vu 43,4 % de ses étudiants inscrits en licence en 2019 obtenir leur diplôme en trois ans. Elle est lauréate de plusieurs programmes d'investissements d'avenir (PIA), dont l'action « *Nouveaux cursus à l'université* », qui comprend le projet « *Elans* » mis en œuvre depuis 2019 et doté de 9,5 M€ sur 10 ans. Ce projet comprend plusieurs dispositifs visant la réussite des étudiants en licence. Il s'articule autour de quatre axes :

- la diversification des parcours : la spécialisation progressive des étudiants se traduit par la mise en place de portails dès le premier semestre et la possibilité de s'orienter sur cinq parcours de formation différents au cours de la licence ;
- le déploiement de compétences transversales en langues vivantes, dans le domaine du numérique et en matière de recherches documentaires, en lien avec les projets personnels et professionnels des étudiants ;
- un accompagnement renforcé des étudiants à travers le rôle central de l'enseignant-référent, un accompagnement spécifique pour tous les bacheliers intégrant le dispositif « *oui-si* » et la mise en place d'un parcours « *Rebond* » pour les étudiants en défaut d'orientation ;
- le déploiement d'une approche-compétence pour répondre à un public diversifié en offrant des pratiques favorisant la pédagogie active (tel que le travail en mode projet).

Ce dispositif a bénéficié à 12 256 étudiants depuis sa mise en place.

Certaines initiatives sont toutefois mieux identifiables. Il en va ainsi de l'appel Excellence sous toutes ses formes, qui a permis de financer huit projets ciblés sur la réussite des étudiants en premier cycle<sup>15</sup> pour un montant total de 104 M€.

Les investigations de terrain ont permis de constater que la plupart des universités se sont positionnées sur plusieurs guichets du PIA et de France 2030. Cette stratégie a permis à l'université de Nantes, lauréate de plusieurs appels à projets ou équivalents, d'engager un grand nombre d'initiatives : transformation du cycle de licence pour rendre l'étudiant acteur de sa formation (NCU NeptUne), hybridation des enseignements (Hybrid'UNE), projet de structuration de la formation par la recherche dans les initiatives d'excellence (SFRI TRITON), déploiement de l'éducation ouverte pour accélérer le partage des connaissances (Excellence Ouverture). Cependant, la porosité entre les projets, pour intéressante qu'elle soit, complique le suivi des financements. Elle nécessite une forte mobilisation des équipes pour assurer le montage et la gestion administrative des dossiers présentés. Compte tenu de la diversité des appels à projets et à manifestations d'intérêt et de l'hétérogénéité des projets, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et les opérateurs du PIA doivent effectuer un travail complémentaire afin d'identifier plus précisément les crédits budgétaires et extrabudgétaires mobilisés pour déterminer les orientations en faveur de la réussite étudiante.

## 2. Une incertitude sur la pérennisation des moyens

Les entretiens menés auprès des universités ont permis de mesurer leur engagement dans le domaine de la réussite étudiante. Il en ressort que l'apport des financements extrabudgétaires a été fondamental pour déployer des projets structurants, dont la mise en œuvre a nécessité un accroissement des ressources humaines. À titre d'exemple, selon l'Agence nationale de la recherche (ANR), les projets NCU, d'un montant total de 325 M€, soit un montant moyen par université de 9 M€, ont financé 665 postes en totalité ou partiellement ainsi que 394 emplois étudiants<sup>16</sup>.

Cependant, la pérennisation de ces projets constitue pour les universités un enjeu majeur. En effet, par nature, les financements correspondants leur ont été affectés pour une période déterminée. Afin de maintenir les ressources permettant d'assurer la continuité des dispositifs mis en place, 43 % des universités interrogées espèrent que ces besoins futurs seront intégrés à leur subvention pour charges de service public, 31 % envisagent de mobiliser d'autres ressources propres et 26 % espèrent obtenir de nouveaux financements extrabudgétaires sur projets à travers de nouveaux guichets. En complément des financements du PIA et de

15. Il s'agit des projets IREKIA de l'université de Pau et des pays de l'Adour, GATES de l'université Grenoble Alpes, LUE-E&T de l'université de Lorraine, NARUA de l'université de la Polynésie française, GARDENER de l'université de Nîmes, LIBEL'UL de l'université de Lille, POLYCAMPUS LH 2030 de l'université Le Havre Normandie et UNISSON de l'université Paris Nanterre (source : Agence nationale de la recherche (ANR)).

16. Une enquête flash réalisée fin mars 2024 par l'ANR a recensé 571 postes, dont 140,5 d'ingénieurs pédagogiques, auxquels il faut ajouter 94 directeurs des études (enseignants-chercheurs), qui perçoivent pour leur mission des heures de référentiel service, générant des heures complémentaires. Au total, ce sont donc 665 postes qui, en totalité ou de manière partielle, sont financés par les NCU. Il faut de plus intégrer les emplois étudiants, pour des quotités variables, leurs missions étant différentes d'un établissement à l'autre. L'enquête réalisée par l'ANR a recensé 394 étudiants contribuant aux actions des NCU.

France 2030, les universités mobilisent des ressources propres et des cofinancements, en particulier de la part de collectivités territoriales ou d'acteurs privés afin de couvrir l'ensemble des besoins liés à leurs projets. Certaines d'entre elles, telles que l'université de Bordeaux avec le projet *New Deal* de l'appel NCU, ont intégré la pérennisation progressive des emplois et/ou leur revalorisation lors des dialogues de gestion.

Le ministère estime pour sa part que la pérennité des projets doit être assurée par le développement des ressources propres des établissements qui les portent.

L'enjeu est majeur, compte tenu à la fois des changements importants que ces projets ont engendré au sein des universités, pour lesquelles un retour en arrière serait particulièrement difficile et préjudiciable pour les étudiants. La réussite en licence a en effet bénéficié de volumes financiers importants mais non pérennes. Aussi l'avenir de ces dispositifs est-il incertain.

Il est essentiel que l'État et les cofinanceurs de ces projets anticipent dès à présent les conditions futures de leur financement, après la phase de financement par la dotation actuelle des PIA, en prévoyant de façon transparente des scénarios d'équilibre économique.

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

La politique de prévention de l'échec en licence se heurte à une double difficulté : un pilotage des universités insuffisant pour définir une stratégie claire et partagée (A) et une lisibilité réduite des dispositifs mis en place (B).

### **A. Un pilotage insuffisant au niveau central et local**

#### **1. Une absence de stratégie claire au niveau central et local**

À l'échelon central, il n'existe aucun document stratégique unique regroupant les priorités, les missions et les objectifs assignés aux divers acteurs de la prévention de l'échec en premier cycle (rectorats, universités, lycées, Crous). La dispersion des objectifs au sein de documents nombreux<sup>17</sup> ne permet ni d'évaluer leur atteinte ni de disposer d'une vision consolidée, tant pour les publics concernés que pour les partenaires du ministère (collectivités territoriales, autres services de l'État, acteurs économiques, etc.). L'élaboration d'un cadre retraçant les grandes lignes de cette politique de prévention contribuerait à faciliter le pilotage des opérateurs pour évaluer leur action tout en conciliant les impératifs de déconcentration et d'autonomie des universités.

17. Arrêté du 30 juillet 2018 relatif au diplôme national de licence, documents budgétaires, circulaires, contrats d'établissements, feuille de route ministérielle, dialogue stratégique de gestion, etc.

Ce cadre permettrait notamment de préciser l'articulation des missions de pilotage entre la direction générale chargée de l'enseignement supérieur (DGESIP) au sein de l'administration centrale du ministère, les rectorats – et notamment les recteurs délégués à l'enseignement supérieur, lorsqu'ils existent –, et les universités elles-mêmes.

À l'échelon déconcentré, il appartient aux rectorats de définir une carte de formation de premier cycle favorisant les passerelles entre les formations. En effet, l'absence de stratégie partagée entre les rectorats et les universités, mais surtout d'outils communs, limite sensiblement les possibilités de réorientation qui contribueraient à réduire le nombre de sorties sans diplôme d'étudiants en première année de licence.

Les réorientations d'étudiants de L1 vers les sections de technicien supérieur, notamment lorsqu'elles sont précoces (avant la fin de l'année et hors *Parcoursup*), illustrent ce constat. À l'exception de certains rectorats, comme celui des Hauts-de-France, qui se sont dotés d'un logiciel de partage d'informations avec les universités, la procédure mise en œuvre est assez lourde. Elle suppose une identification par le rectorat du nombre de places disponibles au sein des BTS, l'accord des équipes pédagogiques et un recensement des étudiants concernés par les services de l'université.

Cette situation aboutit à des disparités territoriales, notamment pour les étudiants issus des filières technologiques dont, en dépit des efforts du ministère, l'accès aux filières professionnalisantes sélectives (BTS ou IUT/BUT) demeure limité, alors même que leur taux d'échec en licence générale est élevé.

Par ailleurs, cette stratégie se heurte à une absence de définition claire de l'échec.

En effet, si la « réussite universitaire ou académique » fondée sur la réussite aux examens et l'obtention du diplôme fait l'objet d'un consensus assez large, les contours de l'« échec » demeurent en revanche incertains. Cette carence complique l'identification des causes de l'échec des étudiants en licence et fragilise la mise en œuvre de réponses adaptées.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche considère qu'un étudiant est en situation d'échec lorsqu'il n'a « *pu valoriser son passage en L1 par une diplomation ultérieure à l'université ou dans un autre établissement de formation* ».

Cette définition présente l'avantage de garantir une meilleure prise en compte de l'individualisation des parcours et laisse aux étudiants le temps de mûrir le projet le plus adapté à leurs attentes, leurs contraintes et leur profil. En revanche, elle prend peu en compte certains aspects de l'échec, tels que l'allongement des parcours lié au redoublement, par exemple.

Ces éléments invitent le ministère à se doter, en complément du renforcement du suivi statistique évoqué *supra*, d'une définition de l'échec en premier cycle tenant compte de la corrélation entre les choix initiaux des étudiants, le diplôme obtenu et la durée des parcours, afin de mieux cerner les causes de cet échec : processus d'orientation inexistant ou défaillant, niveau scolaire insuffisant au bac, manque de continuité pédagogique entre le lycée et l'enseignement supérieur, conditions de vie étudiante, etc..

## 2. Un pilotage des crédits tenant peu compte des performances des universités et des formations

Si les conditions de vie étudiante expliquent en partie la réussite au diplôme, celle-ci tient surtout aux conditions pédagogiques des formations dispensées. À cet égard, l'allocation des ressources par le ministère en fonction des performances de chaque université en cycle de licence reste insuffisante. Il est en effet impossible de disposer d'une connaissance des moyens accordés à telle université, qui permettrait, par exemple, de déterminer la dépense par étudiant de licence ou le nombre d'enseignants par étudiant et par filière, pour les rapprocher du taux de réussite en licence et adapter ainsi les financements.

De même, la performance de l'offre des formations, en termes de réussite des étudiants, a été jusqu'à présent peu prise en compte dans les ressources octroyées aux universités. Dans une volonté de renforcer davantage le pilotage par les résultats, le ministère met progressivement en place, depuis 2023, une contractualisation des moyens au travers des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), qui intègrent des indicateurs sur les taux de passage, d'obtention du diplôme de licence et d'insertion des formations. Bien que présentant un réel intérêt, ces instruments contractuels ne représentent cependant que des compléments relativement mineurs à la dotation globale versée aux universités. S'ils peuvent contribuer à améliorer le pilotage et la performance de l'offre de formation, ils n'ont ainsi pas vocation à assurer l'intégralité de son financement.

## 3. Une évaluation insuffisante des dispositifs de prévention

Le pilotage de la politique de prévention de l'échec des étudiants inscrits en licence se heurte également à un manque d'évaluation, résultant d'un défaut de procédures et d'outils harmonisés, définis au niveau central.

Seuls certains dispositifs issus des appels à projets, tels les parcours de type NCU, qui ciblent directement la réussite des étudiants en premier cycle et bénéficient d'une procédure d'évaluation rigoureuse, réalisée par un jury international, intègrent la mesure de la réussite.

Cette évaluation permet pourtant de montrer des évolutions significatives du taux de réussite. Ainsi, l'université Paul Valéry Montpellier 3 avait depuis très longtemps un taux de réussite en L1 stable à 47 %. Alors que tous les dispositifs du NCU NEXUS ne sont pas encore déployés (en particulier, le volet de l'approche par compétences), ce taux a progressé pour atteindre 54 % pour l'année 2022-2023 et cette hausse semble s'être confirmée à l'automne 2023.

Les autres dispositifs de soutien disposent de leurs propres objectifs et de leurs propres critères d'évaluation, mais tous n'intègrent pas la mesure de leur impact sur la réussite des étudiants. Dans la mesure où l'évaluation objective permet de soutenir le pilotage des transformations et l'élaboration de nouvelles politiques en faveur de la réussite, le ministère gagnerait à appliquer la méthode retenue pour les NCU à l'ensemble des actions mises en place dans les universités pour prévenir l'échec en licence.

## B. Des dispositifs de soutien nombreux mais manquant de lisibilité pour les étudiants et leurs familles

### 1. Une amélioration de la connaissance de l'offre de formation par les bacheliers

Afin de prévenir l'échec, l'amélioration du *continuum* « bac-3/+3 » (le parcours du secondaire à la fin du premier cycle) est un enjeu majeur. Les universités se sont mobilisées en articulation avec les acteurs du secondaire pour mettre en place des outils d'information et d'aide à l'orientation permettant d'accompagner les élèves vers l'enseignement supérieur. Le dispositif des « *cordées de la réussite* »<sup>18</sup>, qui permet à des lycéens d'être accompagnés par un étudiant de l'enseignement supérieur tout au long de leur année de terminale, a connu un succès notable (80 000 élèves en ont bénéficié en 2019 et 180 000 en 2023). Son déploiement a permis d'améliorer de cinq points le taux d'admission sur *Parcoursup* des lycéens issus des filières professionnelles et technologiques par rapport aux autres lycéens. Toutefois, la réussite de ces étudiants dans l'enseignement supérieur, et notamment en licence, ne fait l'objet d'aucun suivi, ce qui permettrait pourtant de mesurer son efficacité.

Dans le cadre de l'orientation postbac, la majorité des universités interrogées indiquent avoir mis en place des « *journées portes ouvertes* » (94 %) ou des temps d'immersion (86 %). Allant plus loin dans cette démarche, d'autres universités ont mis en place des dispositifs plus ciblés s'appuyant sur l'appel à projets « *Territoires d'innovations pédagogiques* » du PIA. Ainsi, à l'université de La Rochelle, le projet CrOisée Des pArcours (CODA) permet aux lycéens de construire leurs projets d'orientation grâce à une plateforme numérique de présentation de l'offre de formation. L'université de Toulon a, quant à elle, favorisé la mise en réseau des acteurs de l'orientation grâce à son projet « *Panorama* ».

Ces dispositifs témoignent de la mobilisation de la communauté éducative pour accompagner les lycéens dans la finalisation de leur choix d'inscription, facilitant ainsi leur accès aux études supérieures. Le succès de ces actions de proximité, telles que les « *journées portes ouvertes* » organisées par les universités, auxquelles plus d'un tiers des étudiants (38 %) interrogés par la Cour ont indiqué avoir participé préalablement à leur inscription, confirme ce constat.

Par ailleurs, les efforts réalisés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec l'aide des rectorats et des universités, pour améliorer la clarté de l'information sur les formations figurant sur la plateforme *Parcoursup*, a permis une nette augmentation du taux de satisfaction des lycéens interrogés en 2023 sur ce sujet.

Toutefois, si la majorité des étudiants (84 %) se disent satisfaits de la formation dans laquelle ils se sont inscrits, 55 % d'entre eux expriment un sentiment d'échec en première année. Les efforts déployés par les acteurs concernés pour permettre aux lycéens d'obtenir une inscription dans un cursus de licence de leur choix sont

18. Cf. chapitre consacré à l'orientation.

indéniables et constituent une étape indispensable à la prévention de l'échec. Ils ne suffisent pourtant pas à garantir la pertinence ou la solidité de leur projet d'orientation, ni une bonne appréhension des prérequis d'une formation, qui relève davantage des missions d'accompagnement de l'enseignement secondaire que de celles de l'enseignement supérieur.

## 2. Des dispositifs d'accompagnement méconnus

Les nombreux dispositifs mis en place au sein des universités pour accompagner les étudiants dans un parcours de réussite sont souvent dispersés, au détriment de leur lisibilité.

Certaines expérimentations sont en cours au niveau local pour renforcer l'accès à ces dispositifs. Ainsi, l'université de La Rochelle a mis en place un « schéma de réussite », qui vise à recenser et cartographier l'ensemble des dispositifs existants à destination de ses étudiants et des services de l'établissement.

Le déploiement au niveau national de cette démarche permettrait à l'ensemble des acteurs de disposer d'une vision globale des mesures mises en place. Compte tenu de la diversité des dispositifs déployés et de leurs conditions de mise en œuvre, il appartient par ailleurs au ministère de l'enseignement supérieur d'assurer une meilleure visibilité des actions mises en œuvre les plus significatives. À cet effet, une carte des dispositifs de prévention en vigueur offrirait des éléments de comparaison aux universités, aux élèves et à leurs familles. Son élaboration constitue un préalable indispensable à l'évaluation de l'impact des actions engagées par les universités. Comme indiqué plus haut, cette démarche nécessite la mise en place d'un suivi statistique consolidé de ces différents dispositifs.

## C. Des pistes pour une maîtrise plus responsable du cursus licence

### 1. Un suivi du parcours étudiant à développer pour mesurer l'impact des dispositifs

Dans le cadre du sondage réalisé par la Cour, 71 % des universités ont souligné que l'absence d'outils informatiques adaptés constituait l'un des principaux freins à la prévention de l'échec des étudiants en premier cycle.

En effet, le retard de déploiement au sein des universités d'un logiciel de scolarité performant, dont le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit définir les fonctionnalités, conduit à un cloisonnement des mesures de prévention proposées. Le déploiement de ce logiciel faciliterait le suivi des parcours individuels des étudiants en établissant un lien entre les directeurs d'études, les chargés d'orientation, voire les tuteurs, pour que le dossier universitaire de l'étudiant puisse être appréhendé dans toutes ses dimensions (pédagogique et vie étudiante). Il permettrait également de renforcer l'efficacité des contrats pédagogiques pour la

réussite étudiante (CPRE), conclus entre les étudiants et leur université au moment de leur inscription, qui sont censés permettre aux acteurs de suivre les parcours de formation et les mesures d'accompagnement décidées.

## 2. Une réflexion nécessaire sur l'assiduité des étudiants

Selon l'association France Universités, qui regroupe les présidents d'université, l'assiduité constitue un enjeu majeur de la réussite des étudiants. Son défaut peut en effet conduire au décrochage et/ou à une absence de présentation aux examens. Selon le sondage réalisé par la Cour, 18 % des étudiants attribuent leur redoublement ou leur réorientation à ce manque d'assiduité. Or, sa prise en compte reste très hétérogène au sein des universités. Elle n'est pas encore pleinement acceptée par la communauté universitaire. France Universités estime cependant que les universités ont la capacité soit de suivre l'assiduité en travaux dirigés (TD) ou en travaux pratiques (TP) de l'ensemble des étudiants (boursiers ou non boursiers) grâce à des applications numériques adaptées, soit d'aménager le temps d'étude pour mieux intégrer les contraintes qui conduisent certains étudiants à décrocher.

Certaines universités, telles que celle de Poitiers, se sont inscrites dans cette démarche en mettant en place un contrat d'aménagement des études. Celui-ci permet à des étudiants ayant un besoin particulier (salariés, étudiants-parents, sportifs de haut niveau, étudiants en situation de handicap, etc.) de bénéficier d'une adaptation de leur emploi du temps. Allant d'un simple assouplissement de la présence aux travaux dirigés à un étalement de la durée des études (par exemple la L1 en deux ans), ce contrat favorise leur chance de réussite.

De telles initiatives confirment la nécessité d'améliorer le suivi de l'assiduité des étudiants en licence, à tout le moins en première année afin de déterminer les conditions partagées de la mise en œuvre de dispositifs adaptés.

## 3. La nécessité d'une meilleure appréhension des coûts réels du parcours en licence générale

Une étude réalisée en 2021 par le Conseil d'analyse économique (CAE)<sup>19</sup> plaçait la licence comme le diplôme le moins coûteux pour l'État. Le CAE en a alors estimé le coût à 3 730 € par étudiant et par an. Le ministère l'évalue pour sa part à 3 200 €<sup>20</sup>.

Même si ces estimations du coût de la licence peuvent être jugées imparfaites, car elles ne tiennent compte que des coûts directs et de soutien direct à la formation<sup>21</sup>, elles montrent que le coût moyen de la licence est très inférieur à celui des autres formations évaluées selon les mêmes paramètres. Le coût annuel par étudiant de la licence professionnelle a ainsi été évalué à 6 541 € et celui

19. Gabrielle Fack, Elise Huillery, *Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace*, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 68, décembre 2021.

20. Source DGESIP, 15 mai 2024.

21. L'estimation du CAE ne tient compte que des coûts directs et de soutien direct à la formation en isolant les autres dépenses comme la restauration, l'hébergement, la médecine scolaire, etc.

du DUT à 9 747 €<sup>22</sup>. Ces écarts s'expliquent principalement par la diversité des taux d'encadrement (nombre d'enseignants pour 100 étudiants) et du nombre d'heures d'enseignement (3,5 enseignants pour 100 étudiants en licence, contre 8,9 en DUT). Aujourd'hui, 92 % des universités interrogées indiquent ne pas disposer d'un taux d'encadrement suffisant en licence pour assurer les volumes d'enseignement nécessaires. Par ailleurs, l'étude susmentionnée du CAE a mis en évidence une certaine corrélation positive entre le coût d'une formation et le taux de réussite. Si une licence coûte en moyenne moins de 4 000 € par étudiant et par an, avec un taux de réussite avoisinant les 30 %, les étudiants en DUT coûtent eux près de 10 000 € par an pour un taux de réussite de 70 %.

Ces résultats font donc apparaître un sous-investissement dans les licences, qui entraîne des coûts supplémentaires : réorientations, redoublements, étudiants formés mais non diplômés, abandons. Outre leur coût direct pour les finances publiques, ces situations d'échec génèrent des coûts indirects pour la société (étudiants en situation d'échec, difficultés à intégrer le marché du travail, salaires plus bas). Or, l'ensemble de ces coûts, dont la connaissance est essentielle pour juger de l'efficacité de l'investissement public dans le premier cycle de l'enseignement supérieur, est méconnu. En prenant en compte uniquement les coûts directs mesurables, le ministère a estimé à 160 M€ le coût pour 2022 des redoublements de néo-bacheliers inscrits en L1 (50 000 redoublants) et à 105 M€ le coût pour la même année des sorties sans diplômes d'étudiants néo-bacheliers inscrits en L1 (33 000 étudiants sortis de l'enseignement supérieur)<sup>23</sup>, soit un total de 265 M€ pour la seule première année de licence.

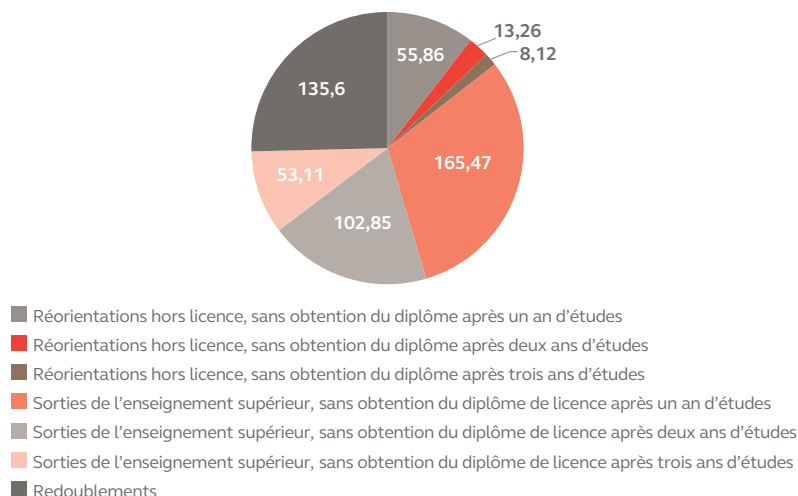
La Cour a évalué à 534 M€ le coût des redoublements et des sorties sans diplôme sur les trois années du premier cycle. Cette estimation, effectuée sur la cohorte des néo-bacheliers de 2018 en retenant l'hypothèse du CAE, selon laquelle le coût moyen annuel d'un étudiant en licence est de 3 730 €, ne tient pas compte des dépenses publiques non directement liées à la formation, comme la prise en charge de la restauration, de l'hébergement ou de la médecine scolaire.

22. Conseil d'analyse économique, Les coûts des formations de l'enseignement supérieur français : déterminants et disparités, Focus n° 074-2021, décembre 2021.

23. Source : DGESIP, 15 mai 2024.

## GRAPHIQUE N° 2 | Estimation par la Cour du coût des redoublements et sorties sans diplôme de la cohorte de néo-bacheliers 2018 sur trois ans

Coût total pour la cohorte 2018 en M€



Source : Cour des comptes

Alors que les financements publics sont plus que jamais comptés, une amélioration de la connaissance des coûts réels des formations dispensées en premier cycle paraît s'imposer. En fin de compte, c'est en effet bien le coût du diplôme acquis par étudiant plutôt que seulement celui du coût par étudiant inscrit qui devrait guider les choix de la collectivité pour déterminer le juste niveau des moyens à accorder aux licences générales et l'équilibre nécessaire entre les moyens publics consacrés aux voies d'accès à ces enseignements, ceux qui sont consacrés aux enseignements proprement dits et aux conditions de vie étudiante, et ceux affectés à la correction des imperfections du système et à la prévention et à la remédiation des échecs. C'est à ce prix que pourra être enrayer la dégradation du taux de réussite en licence et évité que le premier cycle universitaire soit considéré par les étudiants comme un choix par défaut.

# Conclusion et recommandations

La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) visait à favoriser la réussite et à prévenir l'échec en premier cycle. Si un premier bilan<sup>23</sup> de sa mise en œuvre a souligné l'amélioration de la plateforme *Parcoursup* en termes de transparence d'accès au supérieur, ses deux autres volets, l'accompagnement et la transformation des parcours de formation, doivent être mieux appréhendés.

Les actions visant à la prévention de l'échec en licence font l'objet d'attentes particulièrement fortes de la part des étudiants et de leurs familles. Cette pression a conduit nombre d'universités à s'engager dans la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement vers la réussite. Pour les pouvoirs publics, au niveau national et territorial, comme dans les universités, l'enjeu est désormais bien identifié. Les ambitions sont affichées et certains progrès sont notables.

Cependant, la mesure de l'impact de cet ensemble d'actions nationales et d'initiatives locales est rendue difficile du fait de l'absence de visibilité globale et du manque d'évaluation de la plupart des dispositifs mis en œuvre. Le manque d'indicateurs partagés et d'outils adaptés au suivi des parcours des étudiants est patent et certains dispositifs, comme celui des « *oui-si* », donnent le sentiment d'être financés à l'aveugle. Les profils socio-économiques des étudiants, susceptibles d'expliquer les différences constatées dans la réussite au diplôme, ne sont par ailleurs pas assez pris en compte.

Les engagements pris par les universités en matière de lutte contre l'échec sont contraints par une allocation des moyens qui ne s'adosse pas suffisamment à la performance des établissements et par le caractère non pérenne des crédits du PIA et de France 2030 sur lesquels les projets correspondants sont en grande partie financés.

---

23. Rapport du Comité de suivi de la loi ORE, octobre 2019.

Alors que plus de 950 000 jeunes devraient se trouver en cycle de licence à la rentrée universitaire 2025, il est urgent de rechercher les moyens d'améliorer significativement leur réussite au diplôme, les progrès enregistrés depuis 2007 et, singulièrement depuis 2018, n'ayant pas permis de dépasser le taux de 40 % de diplômés en trois ans ou de 50 % en quatre ans. C'est au regard des possibilités concrètes d'adaptation des instruments mis en place pour la prévention de l'échec que la collectivité pourra se prononcer sur la viabilité à terme de ce maillon essentiel de l'enseignement supérieur.

Face à ces constats, la Cour adresse les recommandations suivantes au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

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

# Réponse reçue à la date de la publication

Réponse de la ministre d’État, ministre de l’éducation nationale,  
de l’enseignement supérieur et de la recherche et du ministre  
chargé de l’enseignement supérieur et de la recherche ..... 190

**Destinataire n’ayant pas d’observation**

Monsieur le secrétaire général pour l’investissement (SGPI)

**Réponse commune de la ministre d’État, ministre de l’éducation nationale,  
de l’enseignement supérieur et de la recherche et du ministre chargé de  
l’enseignement supérieur et de la recherche**

À titre liminaire, nous souhaitons remercier la Cour des comptes pour son travail qui permet d’aborder le sujet de la réussite des étudiants ayant entamé un parcours de licence générale à l’université. Ce rapport met en évidence la difficulté qui s’attache à la définition des notions d’échec et de réussite afin d’analyser les facteurs contribuant à la réussite du parcours d’études d’un étudiant. Par exemple, un redoublement ayant permis à un étudiant d’obtenir son diplôme national de licence peut être perçu, tout autant, comme une situation d’échec ou comme un dispositif ayant contribué à la réussite avec un coût supplémentaire. Nous tenons ainsi à souligner l’importance de s’attacher aux parcours des étudiants et partageons les recommandations faites par la Cour en vue d’évaluer l’efficience de l’organisation des licences générales et d’identifier les facteurs pouvant l’améliorer.

La recommandation n° 1 préconise de « *mieux identifier les causes de l’échec en premier cycle universitaire* ».

La notion de réussite ne peut pas être réduite au seul critère de l’obtention d’un diplôme national de licence en trois ou quatre ans. Si ce critère présente l’avantage de constituer un indicateur statistiquement bien défini, il comporte cependant des biais tels que la typologie du baccalauréat, le domaine disciplinaire, l’origine socio-professionnelle des parents.

Plutôt que de tenter de discriminer des causes d’un échec qui peut occulter des réorientations ou des parcours choisis, le ministère chargé de l’enseignement supérieur cherche à apprécier la réussite en prenant en compte l’individualisation des parcours. À cette fin, différentes actions sont conduites, qui entrent en résonance avec la préconisation de la Cour visant à mieux identifier les causes de l’échec en premier cycle universitaire :

- analyser les profils des 15 % de jeunes qui ont quitté l'enseignement supérieur après une première année de licence et en préciser les causes ;
- analyser le profil des jeunes qui se sont réorientés après une première année de licence (environ 11 %), évaluer s'ils ont bénéficié d'un accompagnement à cette réorientation et étudier leur réussite dans la poursuite de leur parcours ;
- analyser le profil des jeunes ayant redoublé leur première année et étudier leur réussite dans la poursuite de leur parcours.

L'objectif est de permettre aux établissements de mettre en évidence les profils-types d'étudiants qu'ils accueillent, leur rapport particulier aux études et leurs parcours, en écho à la préoccupation de la Cour qui fait l'objet de la recommandation n° 3, en intégrant la question du genre. La Cour fait en effet état d'une différence genrée sensible du point de vue de la réussite / abandon, en relevant que « 50,5 % des femmes inscrites en L1 en 2019 ont obtenu leur licence en trois ou quatre ans contre 38,4 % seulement des étudiants masculins ». Il est indispensable de promouvoir un travail plus fin, plus d'autonomie et d'outils de pilotage, et de favoriser davantage le partenariat entre universités, rectorats et acteurs socio-économiques.

La recommandation n° 2 invite à « rendre plus accessibles et lisibles tous les dispositifs d'accompagnement sur Parcoursup ».

La plateforme nationale de candidature Parcoursup permet de présenter le paysage des formations qui recrutent post-baccalauréat. Pour la nouvelle campagne 2025, une rubrique « Ressources » a été créée pour rendre visibles directement sur la plateforme les différents dispositifs existants. Au sein de cette rubrique « Ressources », plusieurs outils sont proposés pour accompagner les lycéens et les étudiants dans la construction de leur projet d'orientation. Au nombre de ceux-ci figure notamment la plateforme déployée dans le cadre du programme Avenirs, qui vise à rassembler dans un même espace accessible à tous les élèves l'ensemble des actions et dispositifs en orientation nationaux, dont le module MonProjetSup, et au sein de chaque territoire ; pour en améliorer la visibilité et la cohérence. Les universités sont associées à cette démarche.

La recommandation n° 3 suggère de « mettre en place un suivi du parcours des étudiants ».

Il apparaît crucial que les établissements de formation et notamment ceux relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur poursuivent le développement de systèmes d'information permettant les remontées individuelles concernant leurs étudiants.

Ces processus sont déjà lancés de longue date, par exemple dans les cadres des projets Pégase, de la création de l'interface de programmation d'application (API) « Statut Étudiant » qui permettra à l'ensemble des services publics de s'assurer du statut étudiant de leurs usagers, ainsi que d'autres développements conduits menés par les éditeurs de logiciels de gestion.

Ces processus permettront une couverture plus large et des remontées plus fiables des informations individuelles concernant les inscrits et diplômés, en complément des services de gestion rendus aux bénéficiaires. À partir de ces remontées individuelles, centralisées par le service chargé des systèmes d'information et des études statistiques de l'enseignement supérieur (SIES) lors des opérations annuelles du système d'information sur le suivi de l'étudiant, et compte tenu de la qualité atteinte depuis 2020 par l'identifiant national étudiant (numéro INE), des suivis de cohortes pourront désormais être établis :

- pour la quasi-totalité des étudiants de l'enseignement supérieur et des formations fréquentées, soit 96 % environ du champ de l'enseignement supérieur ;
- à un rythme annuel, en combinant les informations relatives aux inscrits et diplômés ;
- en enrichissant ces données d'informations sur l'origine scolaire (baccalauréat notamment) et sociale (parents, genre, nationalité...) ;
- en ouvrant la possibilité de les rapprocher de toute autre base d'information individuelle permettant de faire état de certaines caractéristiques des étudiants (emploi, bourses, etc.). En particulier, de premiers projets d'analyse du continuum des parcours (3 ans avant / 3 ans après le baccalauréat) sont déjà initiés en partenariat avec la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère chargé de l'éducation nationale.

Cette démarche remplacera avantageusement la méthode des panels d'étudiants, qui portaient sur un échantillon restreint, à intervalles de plus de trois années.

La publication d'une première note d'information du SIES sur le devenir d'une cohorte d'étudiants durant leurs trois premières années dans l'enseignement supérieur après l'obtention du baccalauréat en 2019 est prévue à la mi-janvier 2025. Elle pourrait être suivie à la fin de l'année 2025 d'une analyse plus spécifique de cohortes d'étudiants entrant à l'université en première année de licence afin d'analyser leur devenir en termes de réussite dans leur parcours, de réorientation, de réussite et d'échec dans le diplôme, visé initialement ou non. Ces analyses pourraient ensuite être approfondies à l'échelle de filières ou de populations spécifiques en fonction des besoins.

La recommandation n° 4 invite à « *évaluer l'impact des projets PIA et France 2030 sur la réussite afin d'identifier les modèles les plus performants* ».

Les conventions État-opérateurs signées entre le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), le ministère chargé de l'enseignement supérieur et les opérateurs de France 2030 (Agence nationale de la recherche – ANR et Caisse des dépôts et consignations – CDC), pour les actions concernant le premier cycle de l'enseignement supérieur, chargent les opérateurs du suivi des projets financés et de l'information du comité de pilotage quant aux difficultés et aux réussites des projets via les rapports annuels transmis par les établissements porteurs de

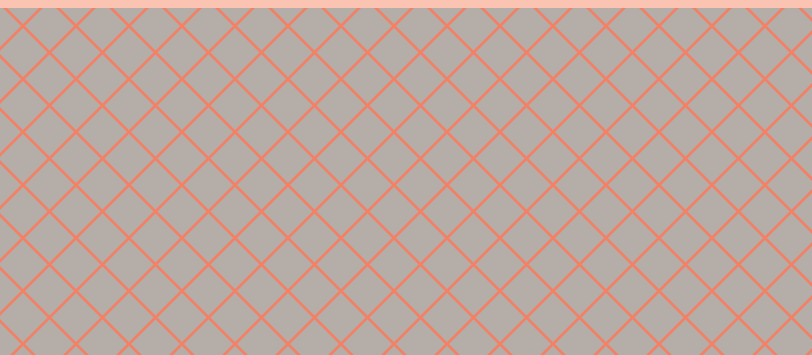
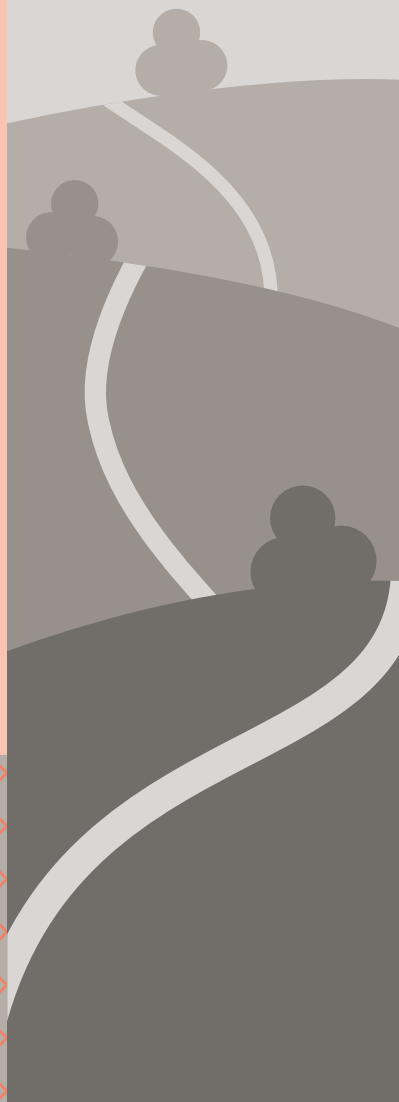
projets. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur participe également aux travaux organisés par la CDC et l'ANR en vue d'identifier les idées et solutions à partager et de prévenir les doublons éventuels.

Parmi les dispositifs qui sont de nature à réduire les risques d'échec en premier cycle, ceux dédiés à l'amélioration de l'orientation sont très pertinents. Deux actions financées dans le cadre du Programme d'investissement (PIA) 3 méritent d'être citées :

- l'action « *Territoires d'innovation pédagogique* » via 2 appels à projets (AAP) « *Dispositifs territoriaux pour l'orientation vers les études supérieures* » et « *MOOC et solutions numériques pour l'orientation vers les études supérieures* » ; ces AAP vise à développer des outils et des actions destinés à améliorer la transition « bac-3 / bac+3 », à aider les étudiants à s'orienter vers les filières les plus adaptées à leur projet et à leur profil, augmentant ainsi leurs chances de réussite ;
- l'action « *Nouveaux cursus à l'université* » (NCU), qui a permis d'enclencher une véritable dynamique sur l'ensemble du territoire et promeut l'objectif commun de l'orientation et des réussites. Actuellement, 32 projets sont en cours pour transformer significativement la formation en premier cycle. Afin d'améliorer la réussite en premier cycle, l'accent est mis plus spécifiquement sur la mise en place de parcours flexibles (individualisation et autonomisation), l'approche par compétences, la modulation des rythmes, le décroisement, l'orientation. Œuvrant en réseau, ces dispositifs visent à assurer un essaimage des actions les plus efficaces. Les animateurs du réseau déploient actuellement un « observatoire des réussites » ayant pour missions d'identifier les conceptions de « réussites », de faire émerger de nouveaux indicateurs reliant les conceptions de réussites et les profils étudiant, et de proposer des actions concrètes et adaptées pour favoriser les réussites en s'appuyant sur les apports de la recherche.

Les évaluations à mi-parcours réalisées par le jury chargé de la sélection initiale des projets peuvent donner lieu à la mise en avant de certains d'entre eux ainsi qu'à l'attribution d'une dotation complémentaire pour permettre la diffusion des réussites nées de ces projets.

Ces évaluations sont également l'occasion pour le jury d'alerter l'État sur les difficultés rencontrées en émettant des recommandations, en proposant un nouvel examen l'année suivante, voire, le cas échéant, l'arrêt du projet. L'État peut ainsi décider d'interrompre un projet qui ne serait pas opérant. Cela a notamment été le cas lors de l'évaluation intermédiaire de l'action NCU : 4 projets ont été arrêtés, sur la préconisation du jury, qui avait constaté des engagements non tenus ou des dysfonctionnements dans l'exécution. Parallèlement, lors de l'évaluation intermédiaire de l'action NCU, 2 projets ont bénéficié d'une dotation complémentaire pour permettre un déploiement à l'échelle nationale de deux dispositifs « particulièrement remarquables ».



# 4.

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

L'égal accès à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture est, depuis 1946, un principe à valeur constitutionnelle dans notre pays. C'est aussi un fondement du pacte républicain. La mise en œuvre effective de ce principe est d'autant plus nécessaire que l'ensemble des données disponibles montrent que le diplôme demeure le principal déterminant de la position et de la mobilité sociales des jeunes<sup>1</sup>. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur

---

1. France Stratégie, *La géographie de l'ascension sociale*, note d'analyse n° 36, novembre 2015 ; *Les politiques publiques en faveur de la mobilité des jeunes*, rapport pour l'Assemblée nationale, octobre 2023.

des jeunes de 25 à 34 ans (49,4 %) est plus élevé en France que la moyenne des pays de l'organisation de coopération et de développement économique (45,6 %). Toutefois ce taux varie selon les régions et diminue à mesure que l'on s'éloigne des grandes métropoles, comme la Cour l'a déjà relevé<sup>2</sup>.

L'enquête dont est issu le présent chapitre a été conduite pour mesurer si les jeunes issus des territoires ruraux disposent des mêmes chances d'accès à l'enseignement supérieur que les jeunes des espaces urbains.

Afin de répondre à cette question, la Cour et les chambres régionales des comptes Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté ont conduit des investigations dans quatre départements, la Haute-Marne, la Meuse, les Vosges et la Haute-Saône. Géographiquement proches, ces quatre départements sont néanmoins représentatifs de la situation que connaissent la plupart des territoires ruraux au niveau national.

### Le champ de l'enquête

Les quatre départements ne sont pas constitués en totalité de territoires ruraux car leurs chefs-lieux (Chaumont, Bar-le-Duc, Épinal et Vesoul) sont au centre de petites agglomérations urbaines. Leur situation illustre toutefois certaines des difficultés de la ruralité et notamment une faible offre de formation de niveau supérieur.

Ces quatre départements présentent, outre une démographie en déclin, une densité de population inférieure à 50 habitants au km<sup>2</sup>, excepté dans les Vosges (61,7 habitants au km<sup>2</sup>), alors que la densité moyenne s'élève à 120,4 habitants par km<sup>2</sup> en France métropolitaine (données Insee - 2021).

Selon les dernières données disponibles de l'Insee (2020), le taux de diplômés dans la population y est inférieur à la moyenne des deux régions dans lesquels ils sont situés. Il est aussi largement en retrait, de 10 à 13 points, de la moyenne de la France métropolitaine (31,9 %). Loin de se résorber, cet écart tend à s'aggraver : il a ainsi significativement augmenté depuis 2009, date à laquelle l'écart avec la moyenne nationale n'était que de 8 à 11 points.

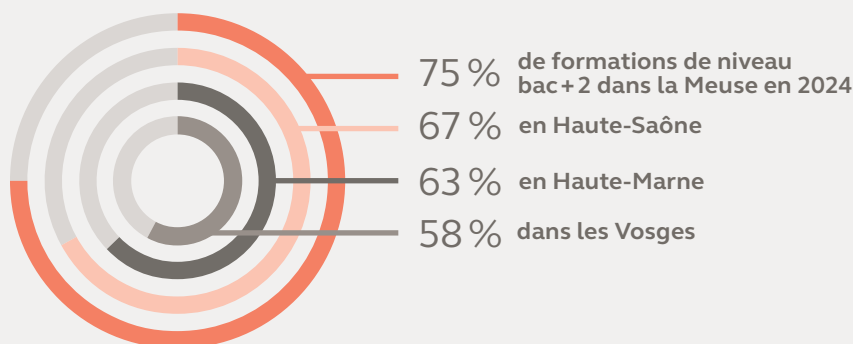
Les jeunes des territoires ruraux auxquels s'intéresse cette enquête sont les personnes de 18 à 25 ans résidant ou originaires de ces quatre départements.

2. Cour des comptes, *Universités et territoires*, rapport public thématique, février 2023.

# Chiffres clés

autour de  
**20 %**

de diplômés de l'enseignement supérieur dans les territoires ruraux en 2020, contre près de 32 % en France métropolitaine : 18,6 % en Haute-Marne, 20,3 % dans la Meuse, 21,5 % dans les Vosges, 22 % en Haute-Saône.



**16 %**

des jeunes de Haute-Saône étudient dans leur département. Ce taux est de 25 % dans la Meuse, 23 % dans les Vosges, 22 % en Haute-Marne, contre 46 % en Moselle et 57 % en Meurthe-et-Moselle (pôles universitaires lorrains)

**50 %**

des jeunes de Haute-Marne étudient hors de leur académie. Ce taux est de 35 % dans les Vosges, 39 % dans la Meuse et de 22 % au niveau national

de **1 000 à 1 550 €**

c'est le coût, par mois, de la mobilité étudiante à la rentrée 2023, selon les villes



Source : enquête Unef - rentrée 2023 - présentation le 22 août 2023

Au terme de leurs investigations, et de la contradiction réalisée avec un large panel de parties prenantes, les juridictions financières soulignent la diversité des obstacles auxquels sont confrontés les jeunes issus des territoires ruraux pour accéder à des formations de niveau supérieur (I). Elles notent que les jeunes ruraux sont moins nombreux que les jeunes urbains à accéder à l'enseignement supérieur mais qu'ils y réussissent généralement mieux (II). Cette situation justifie de renforcer les dispositifs ayant pour objet de favoriser leur accès à l'enseignement supérieur (III).

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

Les difficultés d'accès des jeunes ruraux à l'enseignement supérieur résultent à la fois des caractéristiques des territoires où ils résident et de freins individuels.

### **A. Une offre d'enseignement de niveau supérieur moins développée, malgré la présence de quelques formations de pointe**

Le premier obstacle rencontré par les jeunes ruraux dans leur parcours d'accès à l'enseignement supérieur est l'éloignement géographique des formations. En effet, l'offre de formation supérieure est marquée en France par une « spécialisation territoriale » entre, d'une part, les grandes agglomérations, qui concentrent les filières les plus prestigieuses ainsi que les cycles longs<sup>3</sup> et, d'autre part, les espaces ruraux et les villes petites et moyennes, qui accueillent surtout des cycles courts et professionnalisants mais également quelques filières d'excellence.

#### **1. Une offre de formation peu abondante et principalement orientée vers les cursus professionnels**

Les formations postbac présentes dans les territoires ruraux ayant fait l'objet de l'enquête sont essentiellement organisées dans les lycées, publics ou privés sous contrat, préparant les brevets de technicien supérieur (BTS), ainsi que les centres de formation d'apprentis (CFA), pour la plupart portés par les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat.

Le réseau des maisons familiales rurales (MFR) propose également aux jeunes des territoires les plus ruraux une alternative de proximité mais l'offre postbac y est plus marginale.

---

3. Marie Lauricella, *Jeunes rurales et enseignement supérieur : des choix sous contraintes*, Édubref, n° 16, 2023.

TABLEAU N° 1 | Établissements proposant une offre d'enseignement supérieur

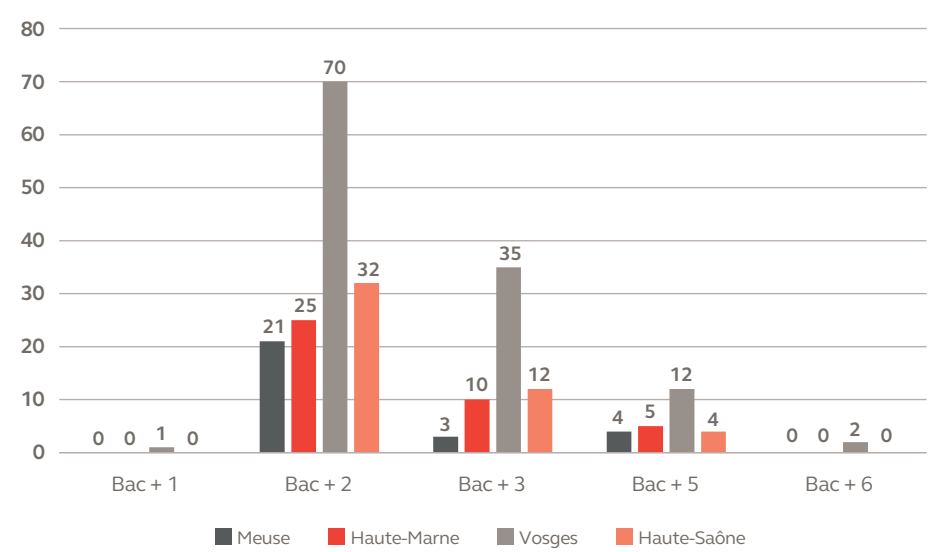
| Principaux offreurs d'enseignement supérieur                  | Haute-Marne | Meuse | Haute-Saône | Vosges |
|---------------------------------------------------------------|-------------|-------|-------------|--------|
| Université (hors Inspé)                                       | 1           | -     | 1           | 1      |
| Instituts supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) | 1           | 1     | 1           | 1      |
| Instituts de formation en soins infirmiers (Ifsi)             | 2           | 2     | 1           | 4      |
| Antenne de l'institut régional du travail social (IRTS)       | -           | 1     | -           | 1      |
| École de commerce                                             | 1           | -     | 1           | -      |
| École d'ingénieurs hors université                            | -           | -     | -           | -      |
| École d'art hors université                                   | -           | -     | -           | 1      |
| Lycées                                                        | 10          | 6     | 8           | 13     |
| Maisons familiales rurales (MFR)                              | 1           | 1     | 2           | 2      |
| Centres de formation d'apprentis (CFA)                        | 5           | 4     | 4           | 12     |
| Campus connecté                                               | 1           | 1     | -           | -      |
| Total                                                         | 22          | 16    | 18          | 35     |

Source : données de l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation (Oref), Parcoursup et données locales (collectivités)

L'offre universitaire est généralement peu présente dans les territoires ruraux étudiés, à l'exception des instituts supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) et des instituts de formation en soins infirmiers (Ifsi). Seul le département des Vosges propose une offre universitaire développée, avec la présence de sept composantes de l'université de Lorraine (facultés de droit, de sciences et de technologies, école nationale supérieure des technologies et industries du bois, etc.), à Épinal et à Saint-Dié-des-Vosges.

En conséquence, le nombre de diplômes proposés est faible : 28 dans la Meuse, 40 en Haute-Marne, 48 en Haute-Saône et 120 dans les Vosges. Peu étoffée, cette offre est essentiellement orientée vers des cursus courts et professionnalisants, notamment les BTS. Les formations de niveau bac + 2 prédominent dans les quatre départements : ils représentent 75 % des formations de niveau supérieur dans la Meuse, 67 % en Haute-Saône, 63 % en Haute-Marne et 58 % dans les Vosges.

GRAPHIQUE N° 1 | Nombre de formations par niveau de diplôme en 2023



Source : CRC BFC et GE d'après les données de l'Oref, Parcoursup et des données locales (collectivités)

Enfin, les domaines de formation sont concentrés sur un nombre limité de filières : l'économie-commerce-vente, l'industrie, le génie civil-construction et bâtiment et l'agriculture.

Ainsi, les cursus proposés sont limités à 10 domaines dans la Meuse et en Haute-Saône, à 12 domaines en Haute-Marne et à 20 domaines dans les Vosges, principalement dans les filières professionnelles ou technologiques. Comparativement, les jeunes du département voisin de la Meurthe-et-Moselle peuvent accéder, grâce au pôle universitaire nancéen, à des formations dans 28 grands domaines, portées par les facultés de lettres, de sciences humaines, de droit-économie-sciences politiques, de gestion-management, de sciences, de médecine et de sciences des activités physiques et sportives (Staps). Ils peuvent également suivre des cursus dans des écoles d'ingénieurs, des écoles de commerce, des instituts universitaires de technologie (IUT) et des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Cette offre s'ajoute à celle de BTS des lycées et des centres de formation d'apprentis présents dans le département.

L'offre de formation réduite qui caractérise les territoires ruraux s'accompagne d'une présence très limitée des services de vie étudiante : dans les quatre départements examinés, seules les villes d'Épinal et de Vesoul accueillent des restaurants universitaires.

## 2. Un déclin démographique peu propice au développement de l'offre

La situation démographique des quatre départements étudiés se caractérise par une baisse continue de la population depuis les années 1970. Entre 2009 et 2020, la Meuse, la Haute-Marne et les Vosges ont perdu de 5 à 7 % de leurs habitants. La diminution de la population de 15 à 29 ans a été encore plus prononcée. Bien que moins marquées, les évolutions s'inscrivent dans le même sens en Haute-Saône, où l'on observe une baisse de 2,2 % de la population et de 9 % du nombre de jeunes de 15 à 29 ans. Selon l'Insee, les quatre départements pourraient encore perdre entre un quart et un tiers de leur population de 15 à 29 ans d'ici 2070.

Ce déclin démographique constitue un frein majeur au développement de l'offre d'enseignement supérieur dans ces territoires. Il s'accompagne en outre d'un faible dynamisme économique qui réduit les possibilités d'insertion professionnelle des jeunes dans les départements où ils résident.

Cette situation conduit à une orientation précoce des jeunes vers les voies professionnelles et technologiques, plus prononcée que dans les départements limitrophes urbains. Ainsi, alors qu'en Meurthe-et-Moselle et en Moselle, la filière générale regroupait en 2023 un peu plus de 55 % des effectifs dans les lycées, elle n'en représentait que 52 % dans les Vosges et en Haute-Saône, 51 % en Haute-Marne et 49 % dans la Meuse.

## 3. Le développement de filières d'excellence et d'innovations territoriales

Quoique peu étoffée, l'offre de formation des territoires ruraux comporte quelques filières d'excellence. Il s'agit notamment du pôle technologique spécialisé de l'université technologique de Troyes (UTT) à Nogent (Haute-Marne) et de l'école nationale supérieure des technologies et industries du bois à Épinal (Vosges). Ces formations attirent des étudiants originaires d'autres départements et participent à l'attractivité du territoire.

Plusieurs initiatives visent en outre à favoriser le développement de l'offre locale en mobilisant le soutien des collectivités territoriales et du monde économique. C'est le cas, par exemple, du pôle Émilie du Châtelet à Chaumont, qui héberge déjà le Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) et le campus connecté. L'agglomération et la ville de Chaumont projettent de transformer le pôle en laboratoire de l'enseignement et de l'apprentissage à distance, en y intégrant notamment les équipes de l'institut supérieur du professorat et de l'éducation.

L'université de Lorraine mène également une politique d'implantation territoriale dans des villes éloignées des métropoles (notamment à Épinal) avec le soutien des collectivités et acteurs locaux, afin d'y développer des campus de plein exercice, attractifs à la fois pour les étudiants et les équipes pédagogiques.

## B. Des freins individuels à l'accès à l'enseignement supérieur

### 1. Un accès difficile à l'information sur l'offre de formation supérieure et la vie étudiante

La qualité de l'accès à l'information sur les métiers et les débouchés en matière d'insertion professionnelle, sur les formations existantes et sur la vie étudiante (aides et bourses, logement, transport, etc.), est déterminante pour permettre aux jeunes d'élaborer un projet d'études supérieures.

À cet égard, comme tous les lycéens, les jeunes des territoires ruraux ont à leur disposition les informations diffusées par les acteurs nationaux (Onisep, Parcoursup), régionaux (plateforme des collectivités régionales, site internet des chambres consulaires, des maisons familiales rurales, etc.) ou locaux (site des collectivités de proximité). Ces informations sont toutefois morcelées et ne sont pas toujours facilement accessibles. Ainsi, aucun site n'offre l'accès à l'ensemble des formations disponibles à l'échelle du département.

Dans les établissements scolaires, les jeunes peuvent bénéficier du dispositif « *Parcours Avenir* » qui a pour objet d'apprendre aux élèves du secondaire à s'orienter. Celui-ci est toutefois diversement mis en œuvre. Enfin, les autres relais informationnels comme les centres d'information et d'orientation (CIO), les Points Info Jeunes (PIJ) ou les missions locales présentent, dans les départements ruraux, un maillage clairsemé, et sont souvent plus difficilement accessibles qu'en territoire urbain.

#### **L'orientation vue par des jeunes Meusiens et Haut-saônois**

Dans le cadre de leur enquête, les juridictions financières ont réalisé un sondage auprès de lycéens. Il a permis de collecter les réponses de 75 élèves de terminale du lycée Poincaré de Bar-le-Duc et des maisons familiales rurales du département (taux de réponse 19 % sur un échantillon de 400 lycéens) ainsi que de 352 élèves de terminale du lycée agricole Munier et du lycée Belin de Vesoul.

Ces réponses permettent de comprendre comment les jeunes hiérarchisent les sources d'information dont ils disposent pour préparer leur orientation : les visites d'établissements d'enseignement supérieur (91 % pour la Meuse et 66 % pour la Haute-Saône), Parcoursup (respectivement 84 % et 80 %), les visites de salons étudiants ou de l'orientation (78 % et 69 %) et les sites internet des universités (77 % et 80 %). La plateforme Orient'Est de la région Grand Est est moins citée

(45 %), comme celles de la région Bourgogne-Franche-Comté, Cléor<sup>4</sup> (19 %) et « *Explore demain* » (11 %).

Le recours limité aux enseignants et à l'équipe éducative (27 % pour la Meuse, 31 % pour la Haute-Saône) ou à un psychologue de l'Éducation nationale (respectivement 5 % et 12 %) dans l'accompagnement à la construction du projet d'orientation ressort également des réponses.

Un autre obstacle, relevé par les différents acteurs dans le Grand Est, est l'absence de forums généralistes sur l'enseignement supérieur dans les territoires ruraux. Les métropoles voisines (Nancy et Metz) accueillent le salon « *Oriaction* » de l'académie de Nancy-Metz ou le forum « *Cap sur l'enseignement supérieur* », porté par l'université de Lorraine. Toutefois, en raison de leur éloignement géographique, ces manifestations sont peu fréquentées par les jeunes ruraux. Il en va de même des journées portes ouvertes organisées par les grandes universités. Le coût du transport apparaît comme le frein principal. La région Grand Est peut participer au financement des déplacements mais sa contribution n'est pas systématique et ne couvre pas la totalité de leur coût. Il résulte de cet ensemble d'éléments que les jeunes issus des territoires ruraux disposent d'un accompagnement moindre, pour élaborer leur projet de poursuite d'études, que celui qui est proposé aux jeunes urbains.

## 2. Des caractéristiques socioéconomiques aggravant les difficultés d'accès des jeunes ruraux à l'enseignement supérieur

Dans son rapport susmentionné, publié en février 2023<sup>5</sup>, la Cour relevait que « *l'origine sociale des étudiants reste la cause principale des inégalités d'accès à l'enseignement supérieur. En effet, parmi les jeunes âgés de 20 à 24 ans, 77 % des enfants de cadres, de professions intermédiaires ou d'indépendants étudient ou ont étudié dans le supérieur, contre 52 % des enfants d'ouvriers ou d'employés, soit 1,5 fois plus* ».

Ces obstacles socio-économiques se cumulent avec ceux liés au territoire. Ainsi, dans les quatre départements ruraux examinés dans le cadre de l'enquête, les populations disposent de ressources financières globalement plus modestes que la moyenne régionale et a *fortiori* nationale<sup>6</sup> : les revenus médians en Haute-Marne (21 350 €), dans la Meuse (21 890 €) et dans les Vosges (21 550 €) sont tous inférieurs à celui de la région Grand Est (22 330 €) qui est lui-même moins élevé que le revenu médian national (25 720 €). Au sein de la région Bourgogne-Franche-Comté, la Haute-Saône est dans la même situation (21 860 €).

La capacité financière plus réduite des familles influence directement l'orientation postsecondaire en raison du coût d'un cursus en zone urbaine. Ainsi, la faible offre de transports en commun dans les territoires ruraux conduit 76 % des jeunes qui en

4. Clés pour l'évolution et l'orientation en région.

5. Cour des comptes, *Universités et territoires, rapport public thématique, février 2023*.

6. Données Insee, 2021.

sont issus<sup>7</sup> à recourir à des véhicules individuels pour leurs déplacements. Au-delà des coûts qu'implique ce mode de transport (obtention du permis de conduire, achat d'un véhicule et dépenses de carburant), cet éloignement a des conséquences en termes de qualité de vie. Ainsi, les jeunes ruraux de 18 ans et plus issus de communes très peu denses passent en moyenne 2 h 37 dans les transports chaque jour, soit 42 minutes de plus que les jeunes urbains majeurs<sup>8</sup>.

Le choix d'une résidence sur le lieu des études se heurte aux mêmes obstacles financiers dans les cas où une place en internat ou en résidence universitaire n'a pu être trouvée. Le coût élevé de la vie (évalué entre 1 000 et 1 550 € par mois dans des villes comme Paris, Marseille, Lyon, Strasbourg, Nancy et Metz)<sup>9</sup>, l'éloignement familial, ainsi que la qualité de vie (temps de transport, conditions d'hébergement) sont alors autant de facteurs qui freinent l'accès des jeunes ruraux aux études supérieures.

### 3. Des freins culturels spécifiques aux jeunes des territoires ruraux

Un dernier frein, évoqué par l'ensemble des acteurs, est celui de l'autocensure de certains jeunes issus des territoires ruraux face aux études supérieures. Ce frein d'ordre psychologique résulterait de l'absence de modèle étudiant dans l'entourage familial ou amical et de la crainte de se retrouver isolé en ville ou d'être éloigné de son milieu<sup>10</sup>. Un sondage effectué en novembre 2023 par l'Institut *ViaVoice* pour six associations promouvant l'égalité des chances a ainsi montré qu'à 15-16 ans, seulement 18 % des jeunes ruraux issus des milieux les plus modestes pensent pouvoir intégrer une grande école, contre 37 % des jeunes urbains issus de la même catégorie sociale. Cette différence se retrouve dans les milieux les plus aisés, où ces proportions s'élèvent respectivement à 48 % et 56 % pour jeunes ruraux et les jeunes urbains<sup>11</sup>.

Ce constat d'une forme d'autocensure d'une partie des jeunes ruraux au regard des études supérieures doit toutefois être examiné au regard de la diversité des modèles de réussite sociale. En effet, pour une part des jeunes ruraux, la réussite sociale n'est pas nécessairement associée à l'accès aux études supérieures et à la vie urbaine<sup>12</sup>. Certains lui préfèrent une insertion sociale et professionnelle locale, valorisant davantage les emplois manuels ou techniques. Ce faisant, ils bénéficieront d'une accession facilitée à la propriété en raison d'un foncier moins onéreux qu'en ville et pourront maintenir les solidarités de proximité.

7. Enquête Institut Terram et Chemins d'avenir, *Jeunesse et mobilité : la fracture rurale*, mai 2024. Cette enquête souligne que « les transports en commun ne permettent pas de compenser l'éloignement : 53 % des jeunes ruraux déclarent être mal desservis par le réseau de bus, contre seulement 14 % chez les jeunes urbains, soit 39 points d'écart. Même estimation pour le train, avec 62 % des jeunes ruraux qui s'estiment mal desservis contre 24 % des jeunes urbains ».

8. *Ibid.*

9. Rentrée 2023 : dans quelles villes les études coûtent-elles le moins cher ? (*lefigaro.fr*)

10. Selon le sociologue Benoît Coquard, « pour « partir » faire des études supérieures, il faut être doté d'un certain nombre de ressources, matérielles et culturelles, qui permettent à la fois de s'aventurer loin de son espace connu et de maîtriser à minima ce qui se joue dans l'enseignement supérieur » ; Benoît Coquard, *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, La Découverte, 2022, p. 76.

11. Donzelot Jules, *Pour un meilleur accès aux études supérieures, lançons une stratégie nationale avec des moyens financiers*, *Le Monde*, 2024.

12. Selon l'enquête *Jeunesse et mobilité*, lorsque l'on interroge les jeunes ruraux sur le lieu où ils souhaitent mener leur vie, il apparaît que la part de ceux qui désirent rester dans leur territoire (48 %) est quasiment égale à celle de ceux qui veulent le quitter (52 %).

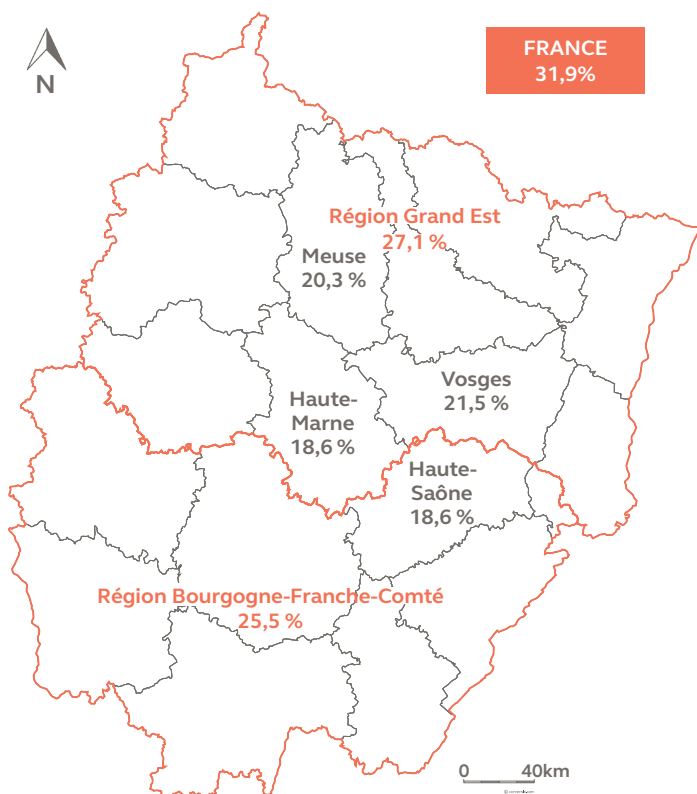
## II. Un accès moins fréquent mais de meilleurs résultats dans l'enseignement supérieur

Bien que les jeunes des territoires ruraux accèdent moins aisément à l'enseignement supérieur que les jeunes des territoires urbains, leurs choix d'études sont relativement similaires. Par ailleurs, ils sont plus mobiles géographiquement et obtiennent souvent de meilleurs résultats à l'université.

### A. Un accès plus réduit à l'enseignement supérieur

La part de la population ayant un diplôme de niveau supérieur est globalement inférieure dans les territoires ruraux à ce qu'elle est dans les territoires urbains. Dans la Meuse, en Haute-Marne et dans les Vosges, l'écart à la moyenne régionale est de 6,5 à 8,5 points. Il est plus réduit en Haute-Saône, où l'écart à la moyenne régionale est de 3,5 points seulement.

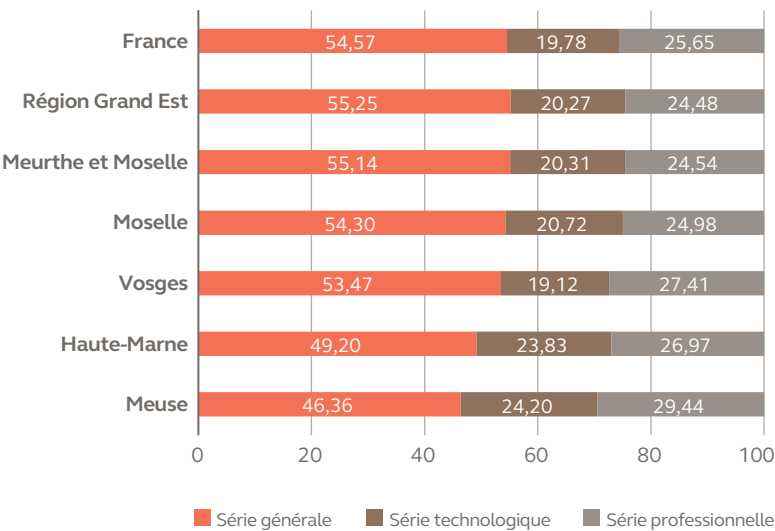
CARTE N° 1 | Taux de diplômés de l'enseignement supérieur



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

Cette situation est à rapprocher de la situation démographique et économique de ces départements : vieillissants et peu dynamiques économiquement, ils attirent moins que d'autres territoires des diplômés du supérieur. En tout état de cause, l'écart ne s'explique pas par une performance différente des élèves au stade des études secondaires. En effet, les taux de réussite au brevet des collèges des élèves ruraux sont légèrement supérieurs aux taux nationaux<sup>13</sup>. Par ailleurs, les résultats au baccalauréat sont globalement identiques dans les territoires ruraux et les territoires urbains. Dans le Grand Est, les taux de réussite moyens au baccalauréat entre 2018 et 2023 étaient ainsi de 90 % en Haute-Marne, de 91 % dans la Meuse et de 93 % dans les Vosges, à comparer avec une moyenne régionale de 92 % et nationale de 91 %. En 2023, le taux de réussite toutes voies confondues des lycéens haut-saônois (91 %) était proche de la moyenne nationale (91 %) et de l'académie (92 %). En revanche, les bacheliers en voie générale étaient moins nombreux dans les territoires ruraux, au profit des voies technologique et professionnelle.

GRAPHIQUE N° 2 | Répartition des bacheliers en 2022 (en %)



Source : région académique Grand Est, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance pour les données France

Le taux de poursuite des études après le baccalauréat laisse en revanche apparaître des différences sensibles entre jeunes issus des territoires ruraux et urbains. En 2022, ce taux était inférieur dans les trois départements ruraux du Grand Est (89 % en Haute-Marne et dans la Meuse et 92 % dans les Vosges) par rapport au taux des départements de Meurthe-et-Moselle et de Moselle, où il se situait aux

13. Daniel Even et Bertrand Coly, *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, Avis du Conseil économique, social et environnemental, janvier 2017.

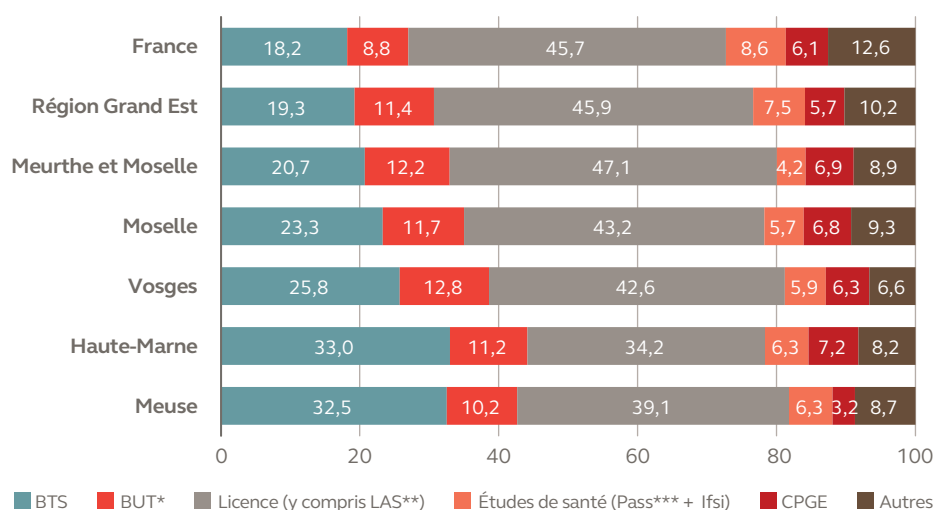
alentours de 93 %<sup>14</sup>. De même, en Haute-Saône, le taux de poursuite des études après le baccalauréat s'établissait à 70 %<sup>15</sup>, à un niveau inférieur à celui des autres départements de l'académie de Besançon : Jura (73 %), Doubs (78 %) et Territoire de Belfort (80 %).

Les raisons de ces écarts sont diverses. Ils peuvent s'expliquer par le fait que les vœux exprimés par les jeunes dans Parcoursup n'ont pas été satisfaits mais aussi par des raisons matérielles ou personnelles conduisant plus souvent les jeunes issus des territoires ruraux à renoncer aux études supérieures.

## B. Des choix de filière globalement similaires entre jeunes ruraux et jeunes urbains

Au-delà de ces écarts d'accès à l'enseignement supérieur, les choix des néo-bacheliers par type de diplôme sont relativement identiques entre jeunes ruraux et jeunes urbains, excepté pour les licences et les BTS.

GRAPHIQUE N° 3 | Choix par type de diplôme dans la région Grand Est en 2022 (en %)



Source : région académique Grand Est d'après Parcoursup 2022 - \*bachelor universitaire de technologie \*\*licence accès santé \*\*\*parcours d'accès spécifique santé

14. Données région académique Grand Est.

15. Données région académique Bourgogne-Franche-Comté.

La licence, en tant que formation universitaire généraliste, reste le premier choix de tous les bacheliers du Grand Est. Cependant les jeunes des territoires ruraux sont moins nombreux à s'y inscrire. Leurs choix se reportent dès lors en majorité vers les BTS, qui ont l'avantage d'être proposées sur des sites plus proches de leur résidence et de permettre une formation courte et professionnalisante sur deux années. Les mêmes constats peuvent être faits en Haute-Saône, où la répartition des étudiants est similaire à celle observée dans les départements ruraux du Grand Est (46 % en licence, 36 % en BTS et IUT et 6 % en classes préparatoires aux grandes écoles).

Comme le soulignent certains travaux sociologiques<sup>16</sup>, les BTS constituent, notamment pour les jeunes ruraux, un premier accès à l'enseignement supérieur. Une part d'entre eux pourra ensuite se diriger vers un diplôme de niveau supérieur, à mesure que se lèveront les freins matériels, économiques ou symboliques leur permettant de poursuivre leur cursus.

Les classes préparatoires aux grandes écoles demeurent attractives pour les jeunes issus des territoires ruraux. Dans le Grand Est, les jeunes Vosgiens et encore plus les jeunes Haut-marnais y sont proportionnellement plus nombreux que dans l'ensemble de la région et aussi nombreux que dans les deux départements plus urbains de Meurthe-et-Moselle et de Moselle. De même, dans les sondages réalisés en Meuse et en Haute-Saône, 49 % des élèves du lycée meusien ont positionné une classe préparatoire en deuxième choix, juste après la licence générale (81 %). Celle-ci arrivait en troisième choix dans le sondage réalisé en Haute-Saône (22 %), juste derrière les bachelors universitaires de technologie (BUT, 25 %).

## C. Des jeunes ruraux qui affichent des résultats plus favorables que les autres étudiants à l'université

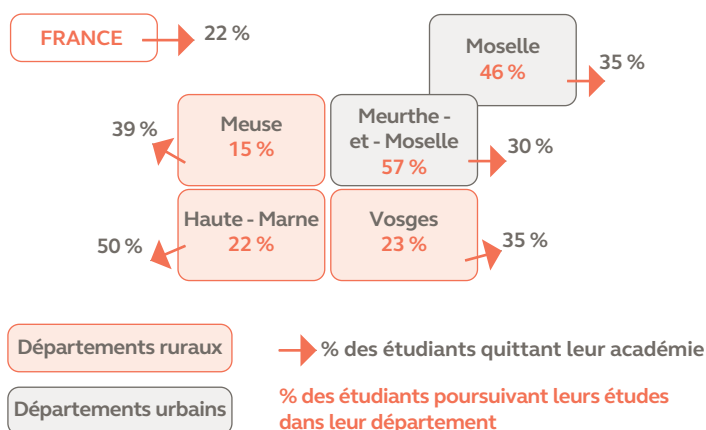
### 1. Des jeunes ruraux plus mobiles que les urbains

La faiblesse de l'offre de formation locale conduit les jeunes des territoires ruraux accédant à l'enseignement supérieur à quitter leur territoire bien plus souvent que les jeunes urbains. Ainsi, à la rentrée 2022, alors qu'au niveau national 22 % des néo-bacheliers quittaient leur académie à l'occasion de leur entrée dans l'enseignement supérieur<sup>17</sup>, ils étaient de 35 % à 50 % dans les trois départements ruraux du Grand Est.

16. Sophie Orange, *L'autre enseignement supérieur, les BTS et la gestion des aspirations scolaires*, Presses Universitaires de France, 2013.

17. Note d'information n° 2023-03, *La mobilité géographique à l'entrée dans l'enseignement supérieur*, systèmes d'information et études statistiques du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, mars 2023.

## SCHÉMA N° 1 | La mobilité comparée entre étudiants de départements urbains et étudiants de départements ruraux en 2022 dans le Grand Est



Source : Cour des comptes d'après les données de la région académique Grand Est

Seuls 15 % à 23 % poursuivent leurs études dans leur département alors qu'ils sont 46 % en Moselle et 57 % en Meurthe-et-Moselle, les deux départements urbains de la région Grand Est. Les bacheliers de la Haute-Saône sont également mobiles puisque seuls 16 % d'entre eux restent dans leur département.

Cette mobilité s'effectue très majoritairement vers les pôles universitaires régionaux les plus proches. L'orientation à proximité immédiate concerne principalement les élèves issus des voies professionnelle et technologique qui poursuivent leurs études en BTS.

## 2. Des résultats supérieurs à la moyenne pour les étudiants issus des territoires ruraux

Les étudiants issus des territoires ruraux ont de meilleurs résultats aux examens. Ainsi, l'université de Lorraine a enregistré en 2022 des taux de réussite supérieurs à la moyenne pour les étudiants ayant obtenu leur baccalauréat en Haute-Marne (100 % de réussite en licence professionnelle et en diplôme d'ingénieur, 96 % en master) et dans la Meuse (92 % de réussite en licence et 100 % en diplôme d'ingénieur). La même année, les étudiants de Meurthe-et-Moselle validaient leur licence à 88 %, leur licence professionnelle à 92 %, leur master à 96 % et leur diplôme d'ingénieur à 90 %.

Bien que l'accès à l'enseignement supérieur soit plus difficile pour les jeunes ruraux, ils semblent ainsi mieux y réussir que les jeunes urbains.

### Témoignage d'Alixia (22 ans), diplômée d'un master de management public

« Je suis originaire de Mirecourt, dans les Vosges où j'ai fréquenté le lycée de ma ville sans avoir d'objectif professionnel clair. En terminale s'est posée la question des études supérieures : j'ai pu aller au salon Oriaction à Nancy mais c'est surtout l'initiative de ma professeure d'économie d'inviter d'anciens élèves, étudiants en première année de fac, qui m'a permis de faire mon choix. J'ai opté pour une licence économie/gestion à la faculté de droit. Cet accompagnement a été important car je suis la première à faire des études supérieures dans ma famille qui m'a soutenue dans ce parcours.

Grâce à ma bourse je me suis installée en cité U à Nancy, Paris étant inabordable. Les deux premières années ont été très difficiles : il y avait la pression de devoir réussir, la solitude de la vie étudiante et les conditions de logement pas toujours adaptées à ma santé. J'ai failli abandonner. Heureusement, les choses se sont arrangées en 3<sup>ème</sup> année, à mon arrivée à l'IAE [institut d'administration des entreprises]. La structure était plus petite, le soutien pédagogique plus important et j'ai pu enfin nouer des amitiés. J'ai obtenu mon Master en 2024 et dans la foulée un contrat d'un an au CNRS.

Cette année, mon petit frère rentre lui aussi à l'université et mon expérience a permis de lui ouvrir la voie ».

## III. Améliorer l'accès des jeunes ruraux à l'offre de formation

L'amélioration de l'accès des jeunes issus de territoires ruraux à l'enseignement supérieur repose sur la mobilisation de deux types d'instruments : le soutien au développement d'une offre de formation de proximité et les aides directes aux étudiants. Alors que le premier de ces leviers voit son impact limité par les moyens que les acteurs locaux peuvent y consacrer et la relative faiblesse des publics concernés, le second ne fait pas, dans les territoires étudiés, l'objet de mesures de nature à prendre en compte la situation spécifique des jeunes issus des territoires ruraux.

## A. Mieux articuler l'action des collectivités locales avec les initiatives des établissements d'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur est, pour l'essentiel, une compétence de l'État. Toutefois, les collectivités locales et leurs groupements ont la possibilité de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et de recherche implantés sur leur territoire, ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires<sup>18</sup>. L'exercice de cette compétence facultative repose sur des moyens limités, notamment en raison de la relative faiblesse des effectifs concernés. Il a toutefois permis de soutenir, avec des résultats variables, le maintien d'une offre de formation de proximité dans les territoires ruraux des deux régions étudiées.

Dans le Grand Est, la communauté d'agglomération d'Épinal (CAE) a ainsi soutenu un projet de développement d'une offre de formation de niveau supérieur d'une certaine ampleur. Aujourd'hui troisième pôle universitaire du sillon lorrain, cette agglomération accueille 2 700 étudiants<sup>19</sup>. Les formations dispensées concernent tant des cursus généralistes que des formations professionnelles et technologiques répondant plus directement aux besoins du tissu économique local. La CAE offre également un guichet unique en matière de vie étudiante (logement, restauration, santé, vie culturelle). Avec l'appui du département, elle consacre en moyenne 3 M€ par an à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante, dont 240 000 à 300 000 € pour le logement universitaire et 150 000 et 200 000 € de subventions aux deux restaurants universitaires. Cette mesure s'est appuyée sur la démarche volontariste d'un établissement d'enseignement supérieur, l'université de Lorraine, qui a souhaité développer une politique territoriale reposant sur plusieurs pôles.

### L'exemple d'une politique territoriale portée par l'université : le cas de l'université de Lorraine

Depuis 2021, l'université de Lorraine développe une politique territoriale, s'appuyant notamment sur une « *conférence universitaire territoriale* ». Cette instance réunit l'ensemble des collectivités où l'université est implantée, c'est-à-dire la région Grand Est, le pôle métropolitain du Sillon Lorrain, les deux métropoles de Metz et de Nancy, les quatre départements ainsi que douze communautés d'agglomération et de communes, les collectivités locales partenaires et les instances de l'université.

En 2022, les actions de cette conférence ont été prolongées par la désignation d'un vice-président à la stratégie territoriale pilotant la mise en place de schémas de déploiement universitaire territoriaux sur les campus hors métropoles. Ces schémas visent à améliorer le taux d'accès aux

18. Article L. 216-11 du code de l'éducation.

19. Données CAE, moyenne sur la période 2017-2022.

études supérieures des jeunes Lorrains, notamment en facilitant l'entrée à l'université des jeunes vivant dans des zones rurales distantes des métropoles.

Menée en parallèle de la révision du schéma de la région, la stratégie territoriale de l'université n'a pas vocation à s'y substituer mais s'articule avec celles des collectivités locales concernées.

D'autres mesures de soutien ont concerné des effectifs de moindre ampleur. En Haute-Marne, le soutien à l'offre de formation dans le périmètre de la communauté d'agglomération de Chaumont a abouti à l'installation en 2011 du pôle technologique spécialisé de Nogent (formation de 300 ingénieurs sur 10 ans) et à l'implantation à Chaumont de la *South Champagne Business School*, qui délivre un diplôme bac + 3 en management. En l'absence de restaurant universitaire, la ville de Chaumont propose, quatre soirs par semaine, une offre de restauration à une quarantaine d'étudiants.

En Haute-Saône, le département et la région ont soutenu l'antenne universitaire de Vesoul en finançant d'importants travaux de rénovation du pôle universitaire depuis 2014 (2,7 M€ pour regrouper l'IUT et l'Inspé et 4,1 M€ (montant estimé) pour la future rénovation énergétique du site). De son côté, l'université de Franche-Comté a pris en charge les dépenses de fonctionnement du site à hauteur de 2,7 M€ sur la période 2018-2023. Le lycée Belin a créé pour sa part, avec notamment l'école nationale supérieure de mécanique et des microtechniques de Besançon, un parcours de formation allant jusqu'au diplôme d'ingénieur (31 étudiants aiguillés grâce à ce dispositif sur les 38 admis dans le parcours depuis 2020).

Les résultats ont été plus modestes dans la Meuse, où la principale alternative aux BTS repose sur l'existence d'un « campus connecté » à Bar-le-Duc. Celui-ci avait pour objet de proposer à des étudiants locaux de suivre une formation à distance. Ce campus n'a pas trouvé son public et ne compte aujourd'hui que deux étudiants. Il continue pourtant de bénéficier d'un soutien annuel de 50 000 € de la région Grand Est jusqu'en 2026.

## **B. Des aides directes aux étudiants, un effort à cibler pour mieux répondre aux spécificités des étudiants ruraux**

Il n'existe pas, dans les territoires observés, d'aide spécifique prenant en compte les difficultés rencontrées par les jeunes ruraux pour suivre des études supérieures. En effet, les dispositifs identifiés s'adressent à l'ensemble des jeunes et relèvent de la typologie commune des aides proposées aux étudiants.

## 1. Des aides à la mobilité sociale et culturelle s'adressant à l'ensemble des jeunes

Dès le secondaire, différentes actions visent à favoriser une ouverture au-delà des espaces scolaire et social de proximité : politique active de voyages scolaires, visites de lycées urbains qui proposent des classes préparatoires, stages de troisième et de seconde. Des initiatives associent la culture comme le projet « *Ramassage des rêves et des peurs de l'orientation* » en Bourgogne-Franche-Comté.

Les universités de Lorraine et de Franche-Comté se mobilisent également en faveur de l'orientation pré-universitaire des élèves avec l'intervention d'étudiants auprès des lycéens<sup>20</sup>, l'organisation de journées d'immersion<sup>21</sup> ou encore l'utilisation d'un jeu en réalité virtuelle permettant de découvrir la vie étudiante et universitaire de l'université de Lorraine.

D'autres actions sont conduites afin d'améliorer l'égalité des chances dans l'accès à l'enseignement supérieur, en plus des « *Cordées de la réussite* »<sup>22</sup> présentes sur tout le territoire. La fédération « Des territoires aux grandes écoles » intervient en Haute-Marne et en Haute-Saône via son antenne « De la Haute-Saône aux grandes écoles ». Elle propose des séances collectives ou du mentorat individuel afin de permettre à des lycéens issus de milieux ruraux d'intégrer des cursus sélectifs.

## 2. L'insuffisante prise en compte de l'éloignement géographique dans les dispositifs d'aide aux étudiants

Différentes aides peuvent être allouées aux étudiants en fonction de leur situation : bourses sur critères sociaux du Crous, bourses versées par les régions aux étudiants des formations sanitaires et sociales ou à ceux qui effectuent une mobilité internationale à partir de bac + 3. Des tarifs préférentiels sont également proposés aux jeunes de moins de 26 ans (voyages illimités ou occasionnels) sur le réseau TER. D'autres aides peuvent être octroyées par différents organismes (caisses d'allocations familiales, centres de formation d'apprentis, opérateurs de compétences<sup>23</sup>, collectivités locales) pour le transport, le logement ou l'accompagnement à l'apprentissage. Le département de la Haute-Saône délivre depuis 1989 une « allocation familiale départementale étudiant » aux familles les plus démunies dont les jeunes souhaitent poursuivre leurs études. Modulée en fonction du quotient familial et de l'âge de l'étudiant, elle s'élève entre 250 € et 1 000 € par an. Sur la période 2018-2023, 5 349 étudiants en ont bénéficié pour un montant total de 2,5 M€.

20. Étudiants ambassadeurs à l'université de Lorraine (12 000 lycéens rencontrés pour un taux de satisfaction de 98 %) ou « *tutorat Besançon Santé* » pour présenter l'année de Pass-LAS.

21. En 2022-2023, accueil de 1 972 lycéens à l'université de Lorraine.

22. Dispositifs de développement de l'ambition scolaire et de lutte contre l'autocensure qui permet l'accompagnement des élèves de la 4<sup>ème</sup> jusqu'à l'enseignement supérieur.

23. Organismes agréés par l'État, chargés d'accompagner la formation professionnelle et de financer l'apprentissage.

Ces aides ne tiennent que faiblement compte du critère d'éloignement géographique des étudiants. Ainsi, les bourses sur critères sociaux du Crous ne pondèrent ce critère qu'à hauteur de 2 points maximum sur un total de 17.

### **Le mode de calcul des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux**

Sous réserve du respect des conditions d'éligibilité, le montant des bourses est calculé en fonction d'un barème de points de 0 à 17 et du revenu net global de la famille.

Le barème de points prend en compte, d'une part, la composition de la famille pour un maximum de 15 points (deux par enfant à charge autre que l'étudiant, quatre pour un autre enfant dans l'enseignement supérieur) et, d'autre part, la distance entre le lieu d'étude et le domicile pour un maximum de deux points (un point de 30 à 249 km, deux points à partir de 250 km).

La faiblesse ou l'absence de prise en compte de l'éloignement géographique dans l'attribution des aides tend à défavoriser les jeunes issus des zones rurales. Ainsi, en Haute-Saône, le montant moyen des bourses perçues par les jeunes issus des territoires ruraux est inférieur de 648 € à celui perçu par les étudiants boursiers urbains. En outre, l'existence de guichets multiples, l'éparpillement de la gestion des bourses entre plusieurs acteurs et la complexité de certaines procédures administratives peuvent entraîner un phénomène de non-recours aux droits par les jeunes et leur famille, notamment dans les territoires ruraux où l'accès à l'information sur ces dispositifs est le plus difficile.

Ces constats plaident pour simplifier la gestion des différentes aides en confiant leur paiement à un guichet unique et à en revoir les modalités d'attribution afin de mieux prendre en compte l'éloignement géographique qui représente aujourd'hui une part trop limitée dans le mode de calcul, alors qu'il demeure l'un des principaux freins rencontrés par les jeunes ruraux les plus modestes.

# Conclusion et recommandations

L'accès des jeunes issus des territoires ruraux à l'enseignement supérieur est un enjeu majeur de cohésion sociale et territoriale. Or, cette problématique est aujourd'hui faiblement prise en compte par les politiques publiques.

Le développement local de l'offre de formation constitue un élément de la réponse aux besoins des jeunes des territoires ruraux. Toutefois celui-ci ne peut être que d'ampleur limitée au regard des effectifs concernés et restera, pour l'essentiel, concentré sur un petit nombre de cursus spécifiques. Dans ce contexte, l'amélioration de l'accès des jeunes ruraux passe par des mesures visant à favoriser leur mobilité vers les pôles de formation de leur choix. Cela suppose notamment une meilleure prise en compte de la distance géographique dans l'attribution des aides qui leur sont destinées, notamment les bourses sur critères sociaux, et une simplification pour les bénéficiaires des procédures d'obtention et de versement de ces aides auprès des différents financeurs.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. simplifier les modalités de versement des aides aux étudiants avec, le cas échéant, la création d'un guichet unique (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, centre national des œuvres universitaires et scolaires, départements et régions*) ;
2. renforcer le poids du critère d'éloignement géographique dans le calcul des bourses sur critères sociaux pour tenir compte du surcoût de la mobilité pour les jeunes des territoires les plus éloignés (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, centre national des œuvres universitaires et scolaires*).

# Réponse reçue à la date de la publication

## **Destinataires n'ayant pas répondu**

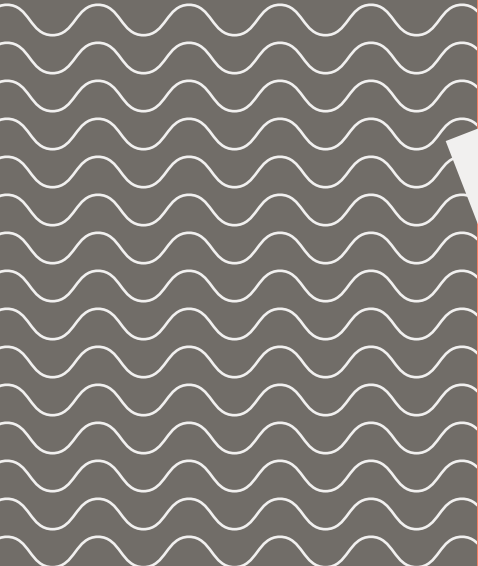
Madame la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation

Madame la ministre de l'éducation nationale

Monsieur le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

---





DEUXIÈME PARTIE

**L'aide à l'entrée  
dans la vie active  
et à l'autonomie**

En France, un peu plus d'un jeune de 15 à 24 ans sur dix n'est aujourd'hui ni en emploi, ni en études, ni en formation. Même s'il est en baisse, ce chiffre reste au-dessus de la moyenne européenne. De nombreux jeunes rencontrent des difficultés pour entrer sur le marché du travail, du fait d'une concurrence accrue ou d'un manque d'expérience professionnelle. Les emplois précaires constituent souvent leur première expérience professionnelle. Il est essentiel d'adapter l'offre de formation et l'orientation des jeunes pour répondre aux besoins actuels. Mais cela ne peut suffire pour améliorer leur entrée dans la vie active.

Le logement est le premier facteur qui conditionne leur capacité d'accès à la formation et à l'emploi et donc leur autonomie réelle. Beaucoup d'entre eux se trouvent dans l'incapacité de s'émanciper du foyer familial du fait de nombreux obstacles, parmi lesquels l'augmentation constante des loyers. Différentes solutions de logement en faveur des jeunes existent dans le parc locatif privé et social. Cependant, cette offre reste peu accessible à ceux en emploi précaire.

De plus, la recherche d'emploi implique une mobilité géographique parfois importante, qui peut poser des défis logistiques et financiers, particulièrement pour les jeunes situés dans les zones rurales ou périurbaines : pour ceux qui n'ont pas les moyens financiers d'acheter une voiture, l'offre de transports collectifs dans ces territoires reste insuffisante, les trajets domicile-études étant en revanche mieux couverts. Les enquêtes les plus récentes (Terram) montrent ainsi que 38 % des jeunes ruraux de 15 à 29 ans ont renoncé à un entretien d'embauche en raison de difficultés de déplacement. Face à cet enjeu, les autorités

organisatrices de transport ont surtout fait le choix de soutenir la mobilité des jeunes à l'aide de réductions tarifaires (de 30 à 70 %), qui peuvent aller jusqu'à la gratuité. Mais le développement de l'offre de transports dans les territoires ruraux et périurbains reste insuffisant, ce qui entrave particulièrement la mobilité des jeunes.

Une partie des jeunes, notamment ceux qui sont issus de milieux défavorisés ou en situation de handicap, doit affronter des obstacles supplémentaires, qu'ils résultent de discriminations ou de barrières sociales. Il en va notamment, et de manière plus aiguë encore, pour les enfants victimes de violences et de négligences et confiés à l'aide sociale à l'enfance. Alors qu'ils sont déjà moins bien pris en charge médicalement que les autres et perdent ainsi vingt ans d'espérance de vie selon les études internationales les plus récentes (2021), du fait des séquelles de leurs traumatismes, beaucoup se retrouvent à la rue à leur majorité. Près de la moitié des sans-abris de 18 à 25 ans ont ainsi été confiés à l'aide sociale à l'enfance. Un meilleur accompagnement de ces jeunes majeurs, encore vulnérables, est donc déterminant pour prévenir cette situation dramatique. Les actions des départements, qui sont chargés de les accompagner, de même que celles des acteurs économiques dans leur ensemble, doivent encore gagner en ampleur.

S'engager pour ces jeunes, en leur offrant des passerelles vers plus de compétences et donc d'emploi, leur permettra de prendre toute leur part à la vie économique et sociale de notre pays.



# 1.

## L'emploi des jeunes

---

L'insertion professionnelle étant l'une des conditions essentielles de l'accès à l'autonomie, l'emploi des jeunes fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics. Ils sont en effet, davantage que les autres actifs, confrontés au risque de chômage, pour deux raisons :

- d'une part, les 15-24 ans déjà présents sur le marché du travail sont globalement moins diplômés que l'ensemble de la population ;
- d'autre part, le risque de chômage est plus élevé en phase d'insertion professionnelle.

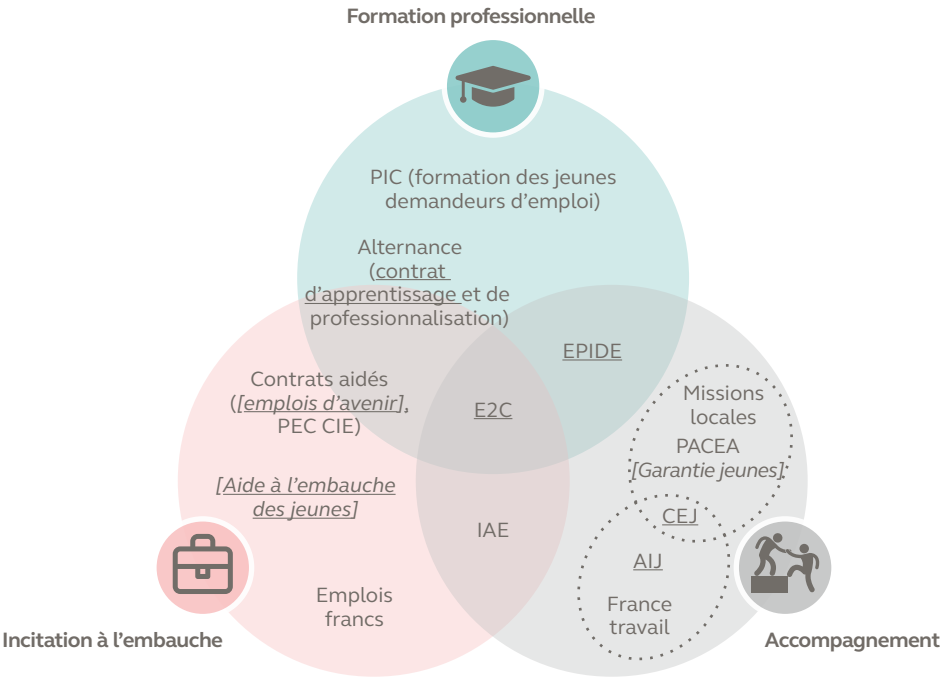
Les jeunes présentent donc des besoins spécifiques, notamment les plus éloignés de l'emploi : jeunes sans qualification ou titulaires de diplômes peu adaptés à la demande sur le marché du travail, et jeunes présentant des freins dits « périphériques » (accès au logement, mobilité, problèmes de santé, relations familiales dégradées). La première et la meilleure garantie d'accès des jeunes à l'emploi réside, en amont, dans l'efficacité du système de formation initiale et dans son adaptation aux besoins du marché du travail. Cette question ne relève pas du présent chapitre, qui se concentre sur les actions mises en œuvre,

en aval, par le ministère chargé du travail, pour accompagner vers l'emploi les jeunes sortis de formation initiale, avec ou sans diplôme.

Ces actions sont traversées par une tension entre la politique de l'emploi, dont les jeunes constituent une cible privilégiée, et la politique de la jeunesse, au sein de laquelle l'insertion professionnelle revêt une place essentielle mais non exclusive.

L'État met en œuvre une large palette d'instruments, ciblés ou non sur les jeunes. Ils peuvent être schématiquement regroupés en trois grandes catégories – qui se recoupent en partie<sup>1</sup> : l'accompagnement, la formation professionnelle et l'incitation financière à l'embauche (cf. schéma ci-dessous). La période récente est marquée par une priorité assumée en faveur des deux premières, au détriment de la dernière.

SCHÉMA N° 1 | Principaux dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes



Source : Cour des comptes

Remarques : les dispositifs soulignés sont ceux qui ciblent spécifiquement les jeunes ; les [dispositifs mentionnés entre crochets] n'existent plus aujourd'hui.

PIC : plan d'investissement dans les compétences

EPIDE : établissement pour l'insertion dans l'emploi

E2C : écoles de la deuxième chance

PACEA : parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie

CEJ : contrat d'engagement jeune

AIJ : accompagnement individualisé des jeunes

IAE : insertion par l'activité économique

PEC : parcours emploi compétences (secteur non-marchand)

CIE : contrat initiative emploi (secteur marchand)

1. L'alternance relève à la fois de la formation et de l'incitation financière à l'embauche ; l'accompagnement peut inclure des périodes de formation, d'immersion professionnelle ou d'emploi aidé ; les contrats aidés comportent des obligations en matière d'accompagnement et de formation ; les écoles de la deuxième chance combinent accompagnement, formation et expérience professionnelle ; etc.

Aux côtés de l'État, les collectivités territoriales exercent des compétences qui contribuent, indirectement, à l'accès des jeunes à l'emploi, dans le domaine de la formation professionnelle et du développement économique pour les régions, ou dans celui de l'action sociale et de l'accompagnement pour les départements. Les communes et leurs groupements interviennent également à travers des dispositifs ciblés de soutien et d'accès aux droits.

Dans une note publiée en décembre 2021<sup>2</sup>, la Cour identifiait quatre « enjeux structurels » majeurs pour cette politique publique :

- mieux orienter les jeunes vers les dispositifs adaptés à leurs besoins ;
- garantir la qualité et l'intensité de chacune des phases des parcours d'accompagnement qui leur sont proposés ;
- étendre la capacité du service public de l'emploi à s'adresser à tous les jeunes qui en ont besoin, y compris les « invisibles » ;
- améliorer la coordination des acteurs pour atteindre l'objectif d'un parcours « sans couture ».

Depuis la publication de cette note, la situation globale des jeunes sur le marché de l'emploi s'est améliorée et d'importantes réformes ont été conduites ou engagées : création du contrat d'engagement jeune (CEJ) le 1<sup>er</sup> mars 2022, réforme des aides à l'alternance, et surtout adoption de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, qui modifie l'organisation et la gouvernance du service public de l'emploi.

Pour autant, les défis auxquels les pouvoirs publics sont confrontés demeurent en grande partie les mêmes. La progression de l'emploi des jeunes coïncide avec un effort majeur de l'État en leur faveur, sans que le lien de causalité entre les deux soit pleinement établi, ce qui invite à une clarification de la stratégie prenant mieux en compte la conjoncture économique (I). L'amélioration du repérage et de l'orientation des jeunes, du ciblage des moyens et des dispositifs, ainsi que de la coordination des acteurs restent les trois conditions essentielles de la construction de parcours sans rupture, adaptés aux besoins de chaque jeune (II).

2. Cour des comptes, *L'insertion professionnelle des jeunes sur le marché du travail*, note sur les enjeux structurels pour la France, décembre 2021.

# Chiffres clés

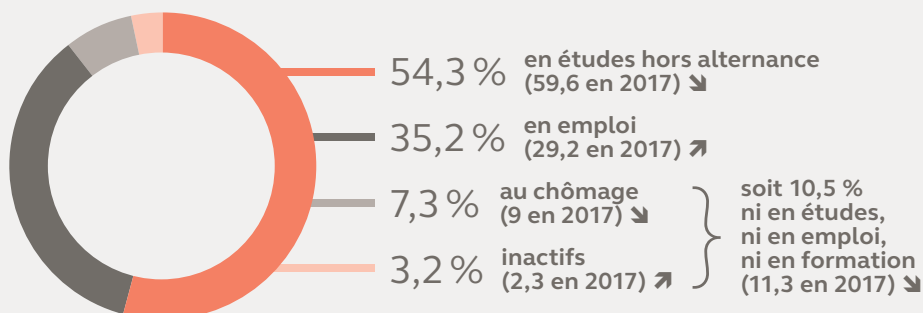
## 12,2 %

de taux de chômage  
chez les jeunes,  
soit 2,4 fois plus que  
celui de l'ensemble  
des actifs

## 7,3 Md€

de dépense liée aux  
dispositifs ciblés  
en 2023 (x 2,1 par  
rapport à 2017)

Source : calcul de la Cour des comptes  
sur la base des chiffres DGEFP et DB



Source : Insee

## 313 000

c'est le nombre d'entrées  
en contrat d'engagement  
jeune (CEJ)

Source : DGEFP

## 852 000

contrats d'apprentissage  
conclus en 2023  
(contre 305 000 en 2017)

Source : DGEFP

Sauf mention contraire, les chiffres portent sur l'année 2023.  
Les « jeunes » sont les personnes âgées de 15 à 24 ans.

## I. Face à l'amélioration tendancielle de l'emploi des jeunes, une stratégie à mettre à jour

La nette amélioration de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi observée depuis 2017 (A) résulte pour partie de l'effort financier massif consenti par l'État (B). Elle repose toutefois avant tout sur des raisons exogènes, ce qui devrait conduire l'État à mieux adapter sa stratégie à la conjoncture et à davantage cibler son effort (C).

### A. Un accès des jeunes à l'emploi marqué par une amélioration tendancielle et des difficultés persistantes

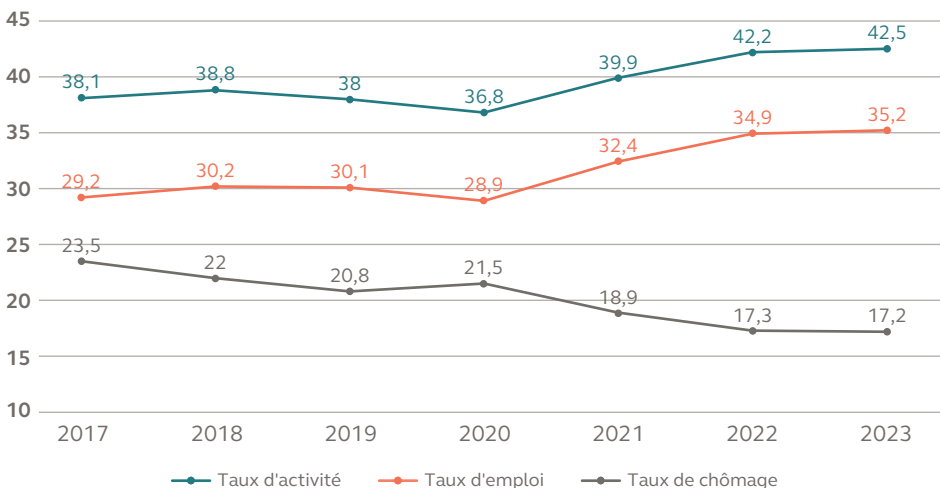
#### 1. Une amélioration tendancielle depuis 2017

##### a) Le recul du chômage des jeunes

Entre 2017 et 2023, le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans a augmenté de six points, pour s'établir en 2023 à 35,2 %, son niveau le plus élevé depuis 1990.

Cette amélioration résulte à la fois d'une hausse du taux d'activité et d'une baisse du taux de chômage<sup>3</sup>. Elle marque une rupture par rapport à la tendance des quinze années précédentes : entre 2001 et 2016, le taux d'emploi avait diminué de trois points, sous l'effet d'une hausse quasi continue du taux de chômage.

GRAPHIQUE N° 1 | Taux d'activité, d'emploi et de chômage des jeunes de 15 à 24 ans (2017-2023)



Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), enquête Emploi

3. Le taux d'emploi correspond à la part des jeunes en emploi dans la population totale des jeunes, qu'ils soient ou non actifs ; le taux d'activité correspond à la part des actifs (en emploi ou au chômage) dans la population totale ; le taux de chômage correspond à la part des chômeurs dans la population active.

Cette amélioration tient, pour partie, au développement de l'alternance, qui entraîne mécaniquement une hausse du nombre d'actifs en emploi et donc une baisse du taux de chômage. L'essor de l'alternance explique aussi, à lui seul, plus de la moitié de la hausse du taux d'emploi des jeunes observée depuis 2017.

La crise sanitaire et les conséquences économiques qui en ont résulté ont temporairement interrompu cette amélioration tendancielle. L'impact de cette crise a toutefois été relativement contenu, notamment grâce aux mesures déployées au bénéfice des jeunes : le taux de chômage des 15-24 ans a retrouvé, dès 2021, un niveau nettement inférieur à celui de 2019.

Cette amélioration reflète celle de l'emploi en général. Entre 2017 et 2023, le chômage des jeunes a reculé quasi parallèlement à celui de l'ensemble de la population. En conséquence, le taux de chômage des jeunes reste deux fois et demi plus élevé que celui de l'ensemble de la population.

L'année 2023 marque une inflexion, liée au ralentissement global de l'économie française. Le taux de chômage des jeunes au premier trimestre 2024 (17,7 %) a augmenté d'un point en un an.

#### b) Des emplois plus qualifiés et plus durables

Depuis 2017, la part des jeunes relevant des cadres et professions intellectuelles (+ 2,2 points) ou des professions intermédiaires (+ 4,6 points) tend à progresser, tandis que celle des jeunes relevant des ouvriers qualifiés (- 1,1 point) et peu qualifiés (- 4,7 points) recule.

La part des contrats à durée déterminée (CDD) et de l'intérim dans l'emploi des jeunes diminue de huit points. Ce recul apparent de la précarité est principalement imputable à la progression de l'alternance (+ 6 points). Les jeunes restent cependant plus souvent en contrat court : en 2023, 6,6 % des jeunes en emploi sont en CDD de moins de trois mois, contre 2 % dans l'ensemble de la population.

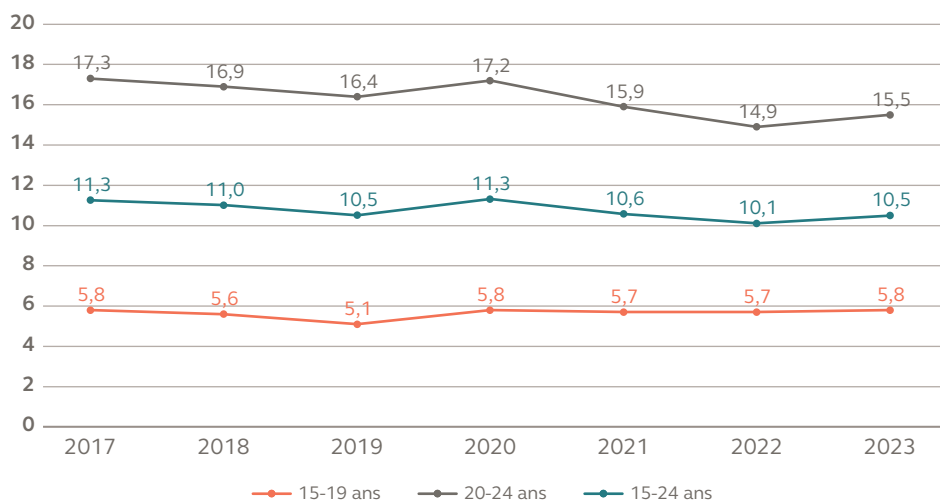
## 2. Des difficultés persistantes

#### a) Le maintien d'un nombre élevé de jeunes ni en emploi ni en formation

La part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET pour « *neither in employment nor in education or training* ») diminue moins rapidement que le taux de chômage des jeunes : elle s'établit en 2023 à 10,5 % parmi les 15-24 ans, contre 11,3 % en 2017. La situation des 15-19 ans, notamment, demeure inchangée.

La persistance d'un nombre élevé de NEET (830 000 en 2023), malgré la baisse du taux de chômage des jeunes, n'est paradoxale qu'en apparence. D'une part, le nombre de jeunes chômeurs n'a que faiblement diminué depuis 2017, la baisse du taux s'expliquant surtout par la hausse du nombre des jeunes actifs. D'autre part, le nombre de jeunes inactifs qui ne sont pas en formation sans pour autant être considérés comme chômeurs au sens statistique a augmenté.

GRAPHIQUE N° 2 | Part des « NEET » dans les 15-24 ans



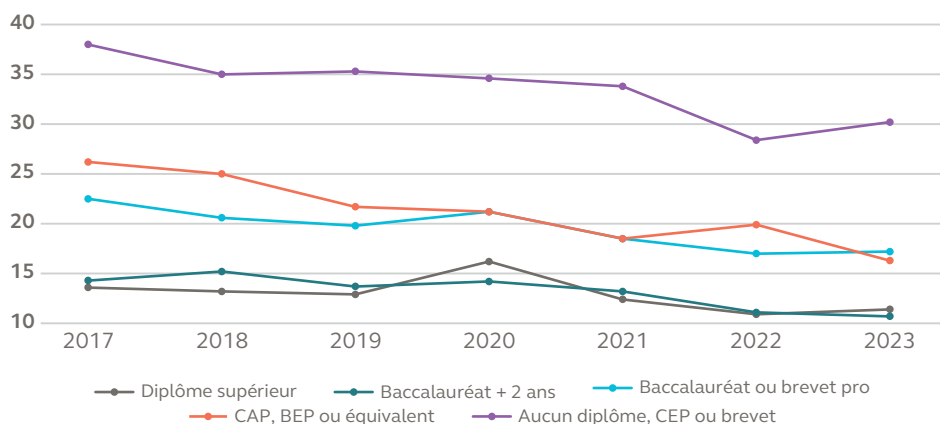
Source : Insee, « *Activité, emploi et chômage en 2022 et en séries longues* », 29 juin 2023

#### b) La persistance des inégalités devant l'emploi

L'accès à l'emploi demeure très dépendant du niveau de diplôme, même si les inégalités selon le niveau de diplôme se sont légèrement réduites au cours des dernières années.

Ces inégalités sont, pour une large part, le reflet indirect d'autres inégalités et en particulier de mécanismes de reproduction sociale. À l'inverse, à diplôme équivalent, les jeunes dont les parents sont employés ou ouvriers ont moins de chances d'accéder à un emploi de cadre que ceux dont les deux parents sont cadres<sup>4</sup>.

GRAPHIQUE N° 3 | Taux de chômage des 15-24 ans selon le diplôme



Source : Insee, enquête emploi 2022, séries longues sur le marché du travail

4. Cf. Dabet, Epiphane, Personnaz, *Parcours scolaires et insertion professionnelle : l'implacable effet de l'origine sociale*, Céreq Etudes, n° 51, 2023.

Les inégalités sont également territoriales : en 2023, dans l’Hexagone, le taux de chômage des 15-24 ans est supérieur à 20 % dans 18 départements ; dans les quatre départements ultramarins, il est compris entre 28 et 40 %. Ces inégalités concernent tout particulièrement les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Fin 2022, les résidents des QPV représentaient 15,7 % du nombre total des demandeurs d’emploi de moins de 26 ans<sup>5</sup>, alors que leur part dans la population totale de 15 à 24 ans est d’environ 10 %. La situation relative des jeunes des QPV s’est toutefois améliorée par rapport à celle des jeunes des quartiers environnants.

**Le chômage des jeunes dans les outre-mer**

En 2023, le taux de chômage des jeunes est compris, dans les départements ultramarins, entre 28 % (Martinique) et 40 % (Guadeloupe), alors que la moyenne est inférieure à 17 % dans l’Hexagone.

Ces difficultés d’accès des jeunes à l’emploi sont le reflet d’une situation globalement dégradée du marché de l’emploi : en outre-mer comme dans l’Hexagone, le taux de chômage des jeunes est plus de deux fois supérieur à celui de l’ensemble de la population.

**TABLEAU N° 1 | Taux de chômage des jeunes en outre-mer (2023)**

|                       | 15-24 ans | Ensemble | Ratio |
|-----------------------|-----------|----------|-------|
| Guadeloupe            | 40,1      | 18,6     | 2,2   |
| Martinique            | 28,0      | 10,8     | 2,6   |
| Guyane                | 31,9      | 14,0     | 2,3   |
| La Réunion            | 39,3      | 19,0     | 2,1   |
| France métropolitaine | 16,8      | 7,1      | 2,4   |

Source : Insee, enquête Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2024

Enfin, le chômage touche en 2023 plus les jeunes hommes (18,1 %) que les jeunes femmes (16,1 %), alors que c’était l’inverse en 2017. Cela s’explique notamment par la progression de l’alternance, qui a proportionnellement davantage bénéficié aux jeunes femmes.

c) Des performances qui restent inférieures à celles des pays européens comparables

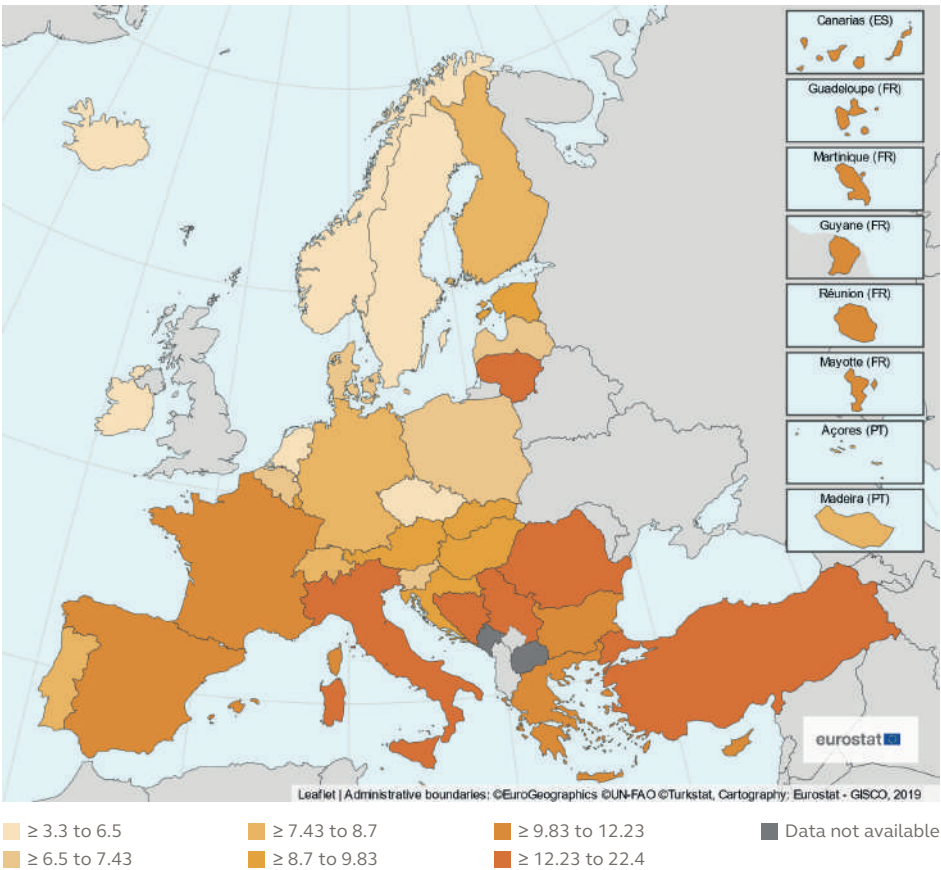
Depuis 2017, la situation s’améliore plus rapidement en France que dans la moyenne des autres pays de l’Union européenne : le taux de chômage des jeunes a reculé de plus de six points en France tandis que la moyenne européenne ne diminuait que de quatre points.

5. Insee, Données sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, fiche « insertion professionnelle 2023 ».

Toutefois, la France continue d'afficher, en matière d'emploi des jeunes, des performances moindres. En 2023, le taux de chômage des 15-24 ans est ainsi plus élevé en France (17,2 %) que dans l'ensemble de l'Union européenne (14,5 %). Il reste nettement plus haut qu'en Allemagne (5,9 %) ou au Danemark (11,5 %) ; il est en revanche moins élevé qu'en Espagne (28,7 %) ou en Suède (22,1 %).

De même, la part des NEET de 15 à 24 ans reste, en 2023, plus élevée en France (10,5 %) que dans l'Union européenne (9,2 %). Le taux français est comparable à celui de l'Espagne ; il est supérieur de moitié à celui de l'Allemagne ou de la Belgique, et s'élève à plus du double de celui de la Suède. Parmi nos voisins, seule l'Italie compte un taux plus élevé.

CARTE N° 1 | Taux des NEET parmi les 15-24 ans dans l'UE (2023)



Source : Eurostat, enquête sur les forces de travail

## B. Une forte progression des moyens consacrés à l'emploi des jeunes

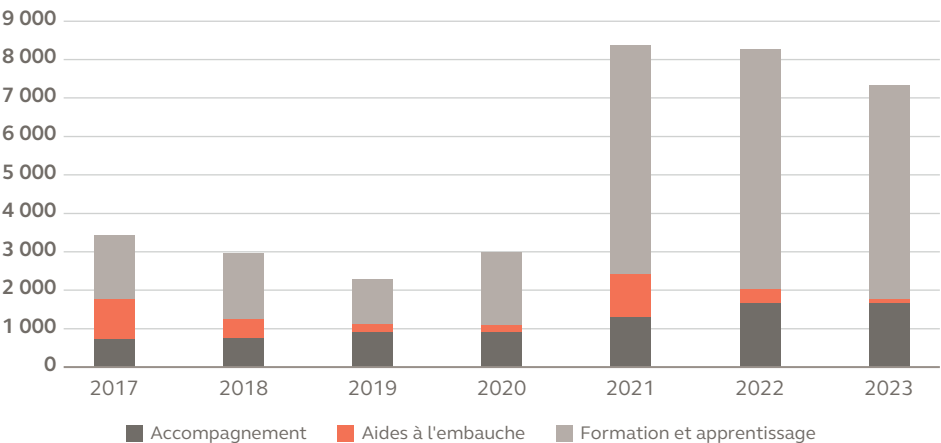
### 1. Un effort financier total non mesuré par l'État

L'effort financier en faveur de l'emploi des jeunes est difficile à mesurer précisément, même en se limitant aux dépenses de l'État. Faute d'outils adéquats, le ministère chargé de l'emploi n'est pas en mesure de suivre, en temps réel, la dépense totale en faveur de l'emploi des jeunes, qu'elle résulte des dispositifs ciblés ou de droit commun. Le rétablissement du « document de politique transversale » relatif aux politiques en faveur de la jeunesse<sup>6</sup> nécessite que l'administration se dote des outils budgétaires permettant de suivre plus finement l'évolution des dépenses. Faute de données disponibles, la Cour a retracé la dépense de l'État en retenant un périmètre restreint, circonscrit aux seuls dispositifs qui ciblent spécifiquement les jeunes : dispositifs d'accompagnement centrés sur ces publics (missions locales, contrat d'engagement jeune, *Épide*, écoles de la deuxième chance, etc.), contrats aidés réservés aux jeunes, aides à l'embauche d'apprentis.

### 2. Un doublement des moyens ciblés sur l'emploi des jeunes depuis 2017

Sur ce périmètre restreint, qui ne rend pas compte de l'intégralité de l'effort financier de l'État, la dépense totale s'établit en 2023 à 7,3 Md€, soit plus du double de la dépense totale mesurée en 2017 (3,4 Md€).

GRAPHIQUE N° 4 | Évolution 2017-2023 de la dépense ciblée sur l'emploi des jeunes (en M€)



Source : Cour des comptes, à partir des données budgétaires

6. Ce document, qui avait été supprimé en 2022, a été rétabli par un amendement parlementaire et devra être annexé au projet de loi de finances pour 2025.

Cette hausse globale masque en réalité trois périodes distinctes, marquées par des fluctuations dont l'évolution des dépenses en faveur de l'alternance, à partir de 2021, explique une large part :

- la baisse de la dépense entre 2017 et 2019 (- 34 %) s'explique par la forte contraction des dépenses d'aide à l'embauche, consécutive à la réduction significative du recours aux contrats aidés ;
- entre 2019 et 2021, la dépense totale a été multipliée par près de quatre, sous l'effet des mesures massives mises en œuvre en réaction à la crise sanitaire dans le cadre du plan « *un jeune, une solution* » (1J1S)<sup>7</sup> lancé à l'été 2020 ; l'Union européenne, dans le cadre de la « *facilité pour la reprise et la résilience* » (FRR), en a pris en charge une partie significative ;
- la dépense totale reflue à partir de 2022 sous l'effet de la contraction des dépenses d'aide à l'embauche ; en revanche, les dépenses d'accompagnement se maintiennent à un niveau deux fois supérieur à celui d'avant la crise sanitaire ; de même, les dépenses liées à l'alternance ne diminuent que faiblement, en dépit de la réforme des aides à l'embauche de 2023. Au total, la dépense de l'État en faveur de l'emploi des jeunes reste, en 2023, trois fois supérieure à celle de 2019.

## C. Un lien de causalité incertain entre l'effort financier de l'État et l'amélioration de l'emploi des jeunes

### 1. La conjoncture économique, principal déterminant de l'accès des jeunes à l'emploi

Les jeunes sont plus exposés aux fluctuations conjoncturelles de l'emploi. En effet, en période de contraction, ce sont les premières victimes de la hausse du chômage, car ils subissent, plus que les autres actifs, le ralentissement des embauches et la non-reconduction des contrats courts. Cette corrélation, bien établie par la littérature économique<sup>8</sup>, n'est pas propre à la France.

Les évolutions récentes confirment que l'accès des jeunes à l'emploi dépend avant tout de la conjoncture économique. La crise sanitaire a touché davantage les jeunes malgré les mesures massives adoptées en leur faveur. Ce sont également les principales victimes du récent ralentissement de la croissance : en 2023, le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans a augmenté de 4,5 %, contre 0,4 % dans l'ensemble de la population.

Le taux de chômage des jeunes est ainsi étroitement corrélé au taux de chômage global, dont il amplifie les fluctuations. Les comparaisons territoriales et internationales confirment ce constat : les départements où le taux de chômage des jeunes est élevé sont aussi, généralement, ceux qui enregistrent un taux de chômage

7. Ce plan reposait à la fois sur des mesures nouvelles (aide exceptionnelle à l'embauche d'alternants, aide temporaire à l'embauche des jeunes) et sur l'amplification de dispositifs existants (contrats aidés, accompagnement).

8. Voir par exemple : Yannick Fondeur et Claude Minni, *L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail*, Économie et statistiques n° 378-379, 2004.

global important ; si, chez nombre de nos voisins, les jeunes sont moins exposés au chômage, c'est avant tout parce que le niveau global du chômage y est plus faible, et non parce que la situation relative des jeunes y serait meilleure.

## 2. Un impact des dispositifs encore mal connu

Le taux de sortie en emploi des jeunes bénéficiaires des dispositifs est, en règle générale, suivi et fait l'objet de plusieurs indicateurs de performance dans les documents budgétaires. Toutefois, ces données sont, à elles seules, peu éclairantes : elles ne disent rien de l'efficacité du dispositif, ignorent les effets d'aubaine ou de substitution et ne permettent pas de comparer les dispositifs entre eux. Peu homogènes, elles mesurent l'accès à un emploi ou une formation, tantôt dès l'entrée dans le dispositif, tantôt un mois ou six mois après la sortie du dispositif. Le ministère chargé de l'emploi indique qu'un travail d'harmonisation est en cours.

L'évaluation des dispositifs est trop rarement intégrée à leur conception, comme l'illustre la construction laborieuse de l'indicateur de performance relatif au contrat d'engagement jeune (CEJ), stabilisé deux ans après le déploiement du dispositif. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) fait, à cet égard, figure d'exception. Le recours à l'expérimentation préalable à la généralisation, comme pour la Garantie jeunes, reste aussi trop rare.

Certains dispositifs ont fait l'objet d'évaluations contrefactuelles, indispensables pour apprécier leur plus-value, en comparant les trajectoires des bénéficiaires et des non-bénéficiaires. Elles se heurtent toutefois à la dispersion et au manque de fiabilité des données administratives des opérateurs, que seul le croisement avec des sources plus robustes telles que la déclaration sociale nominative et la conduite d'enquêtes *ad hoc* permet de pallier. Du fait de la nécessité d'apprécier la situation des jeunes avec un recul suffisant par rapport à leur sortie du dispositif, les évaluations publiées portent sur des données souvent anciennes et, parfois, sur des dispositifs déjà modifiés voire abandonnés.

L'impact global, tenant compte des éventuels effets de substitution entre bénéficiaires et non-bénéficiaires, n'est quant à lui jamais évalué, sinon dans de rares travaux scientifiques. Il est donc impossible de dire si les mesures déployées ont un quelconque impact sur le niveau d'emploi des jeunes et si elles emportent des effets de substitution entre jeunes et non-jeunes sur le marché du travail.

En dépit de ces limites fortes, quelques enseignements généraux ressortent des évaluations récentes :

- les incitations financières à l'embauche ont un impact limité sur l'emploi des jeunes, compte tenu des effets d'aubaine et de substitution. Sur les contrats aidés, pourtant abondamment utilisés en réponse à la crise sanitaire, les évaluations disponibles sont anciennes et portent sur les dispositifs antérieurs à la réforme de 2018. Les évaluations de l'aide à l'embauche des jeunes créée par le plan *1J1S* et des emplois francs montrent que les incitations financières n'ont presque aucun effet sur le taux d'emploi des jeunes. Elles peuvent, en revanche, contribuer à la qualité de l'emploi en limitant le recours aux contrats précaires ;

- les dispositifs d'accompagnement produisent des résultats plus significatifs. Toutefois, il reste difficile de savoir si un accompagnement plus intensif, donc plus coûteux, aboutit à une meilleure insertion, compte tenu de l'hétérogénéité des indicateurs et des différences de caractéristiques entre les bénéficiaires de chaque dispositif. Une étude interne de France Travail suggère que l'efficacité d'un dispositif serait corrélée à sa spécialisation davantage qu'à son intensité : en neutralisant les différences de caractéristiques observables entre leurs bénéficiaires, le contrat d'engagement jeune et l'accompagnement individualisé des jeunes<sup>9</sup> affichent un meilleur taux d'accès à l'emploi que l'accompagnement de droit commun ;
- plusieurs travaux montrent que les jeunes issus de l'apprentissage accèdent plus facilement à l'emploi et occupent des emplois de meilleure qualité que ceux issus de la formation initiale sous statut étudiant ; la formation des demandeurs d'emploi, quant à elle, semble avoir moins d'impact sur le retour à l'emploi des jeunes que sur celui des chômeurs plus âgés.

### 3. Une stratégie à formaliser

La politique en faveur de l'emploi des jeunes souffre d'une absence de stratégie d'ensemble. Le plan *1J1S*, conçu comme une réponse à la crise sanitaire, ne constitue plus une référence pertinente. Les pouvoirs publics devraient se doter d'un cadre stratégique rénové et régulièrement actualisé à l'aune de la conjoncture économique. Le CEJ et la nouvelle gouvernance issue de la loi pour le plein emploi en fournissent l'occasion.

Cela suppose d'abord de définir plus clairement l'objectif poursuivi. Dès lors que l'accès des jeunes à l'emploi dépend avant tout de la situation du marché du travail, les dispositifs ciblés sur les jeunes devraient avoir comme principal objectif de lutter contre les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent : la réduction de l'écart entre le taux de chômage des 15-24 ans et celui de l'ensemble des actifs et la diminution du taux de NEET pourraient constituer les objectifs transversaux.

La formalisation de la stratégie permettrait également de mieux distinguer, parmi les difficultés d'accès à l'emploi, celles qui sont spécifiques aux jeunes et justifient le recours à des outils ciblés, et celles qui sont le reflet de dysfonctionnements plus globaux, auxquelles les dispositifs de droit commun ont davantage vocation à répondre.

La sensibilité de l'emploi des jeunes à la conjoncture économique devrait, par ailleurs, inciter l'État à privilégier des politiques contracycliques. La baisse de la dépense entre 2017 et 2019 et l'effort financier massif consenti en 2020 et 2021 répondent à cette logique. En revanche, depuis 2022, le maintien de la dépense totale à un niveau nettement supérieur à celui antérieur à la crise contraste avec d'importantes tensions de recrutement, qui facilitent l'accès des jeunes à l'emploi.

9. Il s'agit du dispositif d'accompagnement intensif réservé aux jeunes, déployé depuis 2014 par Pôle Emploi/France Travail. L'AIJ s'adresse aux jeunes de moins de 26 ans inscrits comme demandeurs d'emploi, qui rencontrent des difficultés récurrentes pour intégrer durablement l'entreprise ou pour lesquels un risque de chômage de longue durée est précocement détecté.

Certes, la persistance de difficultés structurelles justifie le maintien d'un effort significatif : plus un jeune est éloigné de l'emploi, plus la dépense qu'il faut consentir pour l'y insérer est élevée ; lorsque la conjoncture est favorable, les jeunes qui restent à l'écart de l'emploi sont ceux qui requièrent un accompagnement plus poussé. En outre, des à-coups trop brutaux dans la mise en œuvre des dispositifs empêchent le déploiement d'une action de long terme.

Pour autant, les dispositifs doivent être adaptés à la conjoncture, tant dans leur volume que dans leur nature, comme cela a été fait au niveau européen. L'amélioration globale de l'emploi des jeunes observée depuis 2021 devrait conduire les pouvoirs publics à ajuster la dépense globale et, surtout, à cibler davantage leurs efforts vers les publics les plus éloignés de l'emploi, moins susceptibles de bénéficier de l'amélioration de la conjoncture.

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

Tendre vers un tel objectif suppose d'améliorer les méthodes de repérage et d'orientation (A), de cibler davantage les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin (B) et de renforcer la coordination des acteurs (C).

### A. Améliorer le repérage et l'orientation des jeunes

#### 1. Des outils de diagnostic et des critères d'orientation perfectibles

La palette des dispositifs, particulièrement complexe, manque de lisibilité, en partie du fait de la dispersion des acteurs. Ainsi, les missions locales et France Travail s'appuient chacun sur des dispositifs propres, tels que le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) pour les premières et l'accompagnement individualisé des jeunes (AIJ) pour le second. La création du contrat d'engagement jeune, en 2022, a permis pour la première fois de les doter d'un dispositif commun ; toutefois, elle ne s'est pas accompagnée d'une refonte des dispositifs préexistants et l'offre globale demeure complexe.

#### **Le contrat d'engagement jeune (CEJ)**

La *Garantie Jeunes*, expérimentée à partir de 2013 puis généralisée en 2017, était un dispositif d'accompagnement mis en œuvre exclusivement par les missions locales et s'inscrivait dans le Pacea, dont elle constituait une modalité. Elle prenait la forme d'activités collectives et d'entretiens individuels. Sa durée était de 9 à 12 mois, renouvelable jusqu'à 18 mois. Elle était assortie d'une aide financière mensuelle de 497,50 € maximum, modulable selon la situation financière du bénéficiaire.

Lancé en mars 2022, le CEJ se substitue à la *Garantie Jeunes*, mais peut quant à lui être proposé non seulement par les missions locales mais également par Pôle Emploi. Il propose un accompagnement individuel et intensif à des jeunes de 16 à 25 ans, ni étudiants ni en formation, et présentant des difficultés d'accès à l'emploi durable ainsi qu'un risque élevé d'exclusion professionnelle. Ses critères d'éligibilité ont été assouplis par rapport à ceux de la *Garantie jeunes*. La motivation du jeune et l'appréciation de ses besoins restent les critères principaux d'orientation.

D'une durée pouvant aller jusqu'à 12 mois, il se matérialise par une obligation de réaliser 15 à 20 heures d'activités par semaine visant à une insertion rapide dans l'emploi (ateliers collectifs, immersions professionnelles, formations, démarches autonomes supervisées telles que la préparation de CV, etc.). En contrepartie, le jeune peut bénéficier, en fonction de ses ressources ou celles de son foyer, d'une allocation pouvant aller jusqu'à 552,29 € par mois.

La multiplicité des dispositifs peut certes permettre d'adapter finement la réponse aux besoins de chaque jeune et de la faire évoluer dans le temps. Encore faut-il pour cela que les conseillers chargés de les accompagner puissent s'appuyer sur des outils de diagnostic robustes et sur des critères d'orientation pertinents, complémentaires des règles d'éligibilité fixées par les textes.

Or ces outils et critères font encore aujourd'hui défaut, malgré les efforts déployés au niveau national et local. Certains opérateurs se sont dotés de supports méthodologiques destinés à aider les conseillers ; c'est notamment le cas de France Travail et de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide). Cependant, les outils d'aide à la décision ne sont pas unifiés entre les réseaux et leur appropriation par les conseillers chargés de l'orientation reste inégale. Il en résulte des choix d'orientation hétérogènes, susceptibles d'être influencés par des considérations sans rapport avec les besoins réels du jeune.

L'harmonisation des allocations associées aux différents dispositifs mis en œuvre depuis 2022 a limité les effets de concurrence entre dispositifs : elle constitue un progrès bienvenu.

En revanche, les biais liés aux cibles en volume fixées au plan national et réparties territorialement demeurent : les opérateurs peuvent être incités à orienter un jeune vers les dispositifs dont ils redoutent de ne pas atteindre la cible fixée, *a fortiori* lorsque l'atteinte de cet objectif conditionne une partie de leur financement. La montée en charge du CEJ s'est par exemple opérée au détriment de l'AIJ (France Travail) et du Pacea (missions locales), dispositifs préexistants et de moindre intensité<sup>10</sup> : il est possible qu'une partie des jeunes orientés vers le CEJ l'aient été moins parce qu'ils avaient réellement besoin d'un accompagnement intensif que parce que les prescripteurs étaient soucieux d'atteindre leurs objectifs.

10. Entre fin 2021 et fin 2023, le nombre de bénéficiaires de l'AIJ et du Pacea (hors *Garantie Jeunes*) a diminué respectivement de 43 000 et de 111 000 en deux ans, soit une baisse totale presque équivalente à l'effectif total du CEJ (186 000 fin 2023).

De même, il est moins aisé de « remplir les quotas » définis nationalement et d'afficher des « taux de sortie positive » élevés avec des jeunes plus éloignés de l'emploi, ce qui risque de les reléguer au second plan en termes d'accompagnement.

La recommandation<sup>11</sup> formulée par la Cour en 2022 a donc été mise en œuvre s'agissant de l'harmonisation des allocations mais reste d'actualité en ce qui concerne l'élaboration de méthodes de diagnostic et de critères d'orientation communs. La constitution du « réseau pour l'emploi » (cf. *infra*), qui vise notamment la mise en œuvre de méthodes communes, pourrait y contribuer. Un référentiel commun de diagnostic socio-professionnel et des critères d'orientation partagés ont ainsi été adoptés le 21 juillet 2024 par le nouveau Comité national pour l'emploi.

## 2. Des démarches de repérage des « invisibles » à inscrire dans la durée

Les politiques d'insertion sont confrontées à la difficulté de repérer et d'atteindre les publics dits « invisibles », qui ne franchissent pas ou plus le seuil du service public de l'emploi. Les jeunes éloignés de l'emploi, et notamment ceux qui cumulent des difficultés multiples, sont particulièrement sujets à cette « invisibilisation ».

Leur repérage et leur remobilisation figurent parmi les missions des opérateurs du service public de l'emploi et en particulier des missions locales ou de l'Épide, qui développent des actions en ce sens. Toutefois, conscients des difficultés de ces opérateurs à « aller vers » les jeunes en rupture, les pouvoirs publics ont choisi de s'appuyer sur le secteur associatif. Ils ont, à cette fin, lancé plusieurs appels à projets successifs, d'abord en 2019, dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), puis en 2022 et 2023, au titre du volet « Jeunes en rupture » du CEJ : les structures lauréates doivent repérer les jeunes en rupture, les remobiliser pour les amener vers le CEJ et les accompagner, conjointement avec la mission locale, pendant et après le parcours en CEJ. Or ces appels à projets souffrent de plusieurs limites<sup>12</sup> :

- des calendriers resserrés qui n'ont pas toujours permis de réaliser des diagnostics territoriaux détaillés, de construire des projets innovants, ni de constituer des consortiums solides ;
- des incertitudes entourant les notions de « jeune en rupture » et de « co-accompagnement », qui traduisent une forme de concurrence entre les structures lauréates et les missions locales ;
- des problèmes de coordination entre les nombreux acteurs de « l'aller-vers », confinant parfois à un embouteillage et provoquant, chez certains, une forme de lassitude ;

11. « Orienter les jeunes vers les dispositifs en fonction d'un diagnostic et de critères communs à l'ensemble des opérateurs, et poursuivre l'harmonisation de l'indemnisation des bénéficiaires, de manière à limiter la concurrence entre dispositifs » Cour des comptes, Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées, rapport public annuel, chapitre 3, Le plan #1jeune1solution, recommandation n° 1, pp. 135 et s., mars 2022.

12. Cf. par exemple : Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ), *Le CEJ – 2<sup>ème</sup> rapport d'étape*, février 2024.

- des difficultés à inscrire les jeunes repérés, souvent défiants à l'égard des institutions et peu confiants en leurs possibilités, dans le cadre exigeant du CEJ.

Le repérage et la remobilisation des « invisibles » doivent désormais dépasser le stade expérimental et s'inscrire dans une démarche plus structurelle et plus lisible, indispensable à la conduite d'un travail de long terme et partenarial entre le service public de l'emploi et les associations de quartier. La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi en fournit la possibilité, en consacrant une nouvelle catégorie d'organismes spécialisés dans « l'aller-vers »<sup>13</sup> ; l'État pourra conclure des conventions pluriannuelles avec ces organismes qui seront associés au réseau pour l'emploi.

## B. Cibler les moyens sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi

Plus l'économie tend vers le plein emploi, plus l'effort de l'État devrait être ciblé sur les jeunes confrontés aux difficultés les plus lourdes, ayant besoin d'un accompagnement intensif et d'incitations financières efficaces. Or ce ciblage n'est aujourd'hui pas pleinement assuré.

### 1. Des méthodes de fixation des cibles et de répartition des moyens à améliorer

La Cour avait recommandé, en 2022, de mieux proportionner les cibles d'entrées assignées à chaque dispositif à la réalité de l'évolution de l'emploi des jeunes dans les territoires<sup>14</sup>. Cette recommandation reste pleinement pertinente.

Au niveau national, la détermination des cibles ne repose pas toujours sur une évaluation rigoureuse des besoins. Les objectifs d'entrées en CEJ ont, par exemple, reposé sur la reconduction, pour les missions locales, de la cible d'entrées en *Garantie jeunes* (doublée à l'occasion du Plan 1J1S), à laquelle s'est ajoutée, pour France Travail, une cible arbitrairement fixée à la moitié de celle des missions locales, soit un total de 300 000 entrées. Ces objectifs ambitieux, définis alors que la conjoncture économique était favorable, n'ont reposé ni sur un diagnostic formalisé ni sur une évaluation du nombre de jeunes éloignés de l'emploi et ayant besoin d'un accompagnement intensif, dont le nombre de NEET ne fournit qu'une indication partielle. Une réduction de l'objectif (- 15 000 entrées côté France Travail) a été amorcée en 2024, mais les données provisoires disponibles laissent entrevoir un dépassement de la cible, imputable aux missions locales.

13. Article L. 5311-6 du code du travail.

14. Cour des comptes, Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées, rapport public annuel, chapitre 3, Le plan #1jeune1solution, recommandation n° 4, pp. 135 et s., mars 2022.

Au niveau territorial, les cibles sont réparties selon une méthode propre à chaque dispositif et à chaque acteur. Ces règles de répartition ne garantissent ni une allocation optimale des ressources ni une cohérence d'ensemble de la stratégie en faveur de l'emploi des jeunes. Ainsi :

- s'agissant des moyens alloués aux missions locales, après la tentative avortée de mise en place d'un financement à la performance, les règles de répartition antérieures ont été rétablies dès 2021. Elles souffrent d'importants effets d'inertie<sup>15</sup> qui aboutissent à reconduire, pour l'essentiel, la répartition de l'année précédente et ne permettent ni de corriger les déséquilibres territoriaux ni de prendre en compte la performance de chaque mission locale, comme le prévoit pourtant la loi<sup>16</sup> ;
- en ce qui concerne la formation des demandeurs d'emploi, les objectifs d'entrée en formation des jeunes demandeurs d'emploi n'ont été déclinés territorialement que de manière éphémère, dans le cadre du plan 1J1S. La contractualisation avec les régions gagnerait pourtant à être assise sur un diagnostic partagé avec les opérateurs prescripteurs de formation.

De manière générale, le pilotage par l'offre reposant sur des cibles en volume pour chaque dispositif devrait progressivement céder la place à un pilotage par les besoins et les résultats. Les opérateurs pourraient ainsi disposer d'une plus grande latitude dans le choix des moyens, en contrepartie d'une évaluation plus systématique de leur performance, prise en compte dans les financements alloués. Cela implique toutefois de prévenir les effets pervers en construisant une méthode robuste, évaluant la performance en fonction des réalités locales du marché de l'emploi ainsi que de la distance à l'emploi des publics suivis, dont la mesure est délicate (cf. *infra*).

## 2. Un accompagnement à mieux adapter aux besoins et à la motivation de chaque jeune

La montée en puissance du CEJ, au détriment des autres modes d'accompagnement (AIJ, Pacea), traduit la priorité donnée par les pouvoirs publics à l'accompagnement intensif des jeunes sans emploi. Ce choix est conforme au constat que, lorsque la situation du marché de l'emploi s'améliore, les jeunes confrontés à des difficultés lourdes restent à l'écart de l'emploi. Encore faut-il s'assurer de l'adéquation de l'accompagnement aux besoins et aux motivations de chaque jeune.

À cet égard, l'analyse des caractéristiques des bénéficiaires confirme l'existence d'une corrélation entre l'intensité de l'accompagnement et l'éloignement par rapport à l'emploi, tel qu'il est généralement apprécié à travers les indicateurs d'âge, de niveau de qualification ou de lieu de résidence. Ces chiffres ne donnent qu'une indication partielle : la distance à l'emploi dépend aussi de facteurs moins facilement mesurables tels que la confiance en soi, la motivation ou la maturité du projet professionnel.

15. Au niveau national, l'enveloppe globale de fonctionnement est répartie entre les régions à 90 % en fonction du poids historique de chaque région et à seulement 10 % selon des indicateurs de contexte et d'activité, tandis que la part liée au CEJ est répartie en fonction des entrées en CEJ observées l'année précédente. Au niveau régional, les services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi répartissent comme ils l'entendent ces enveloppes régionales entre les missions locales de leur ressort, mais la rigidité de la répartition nationale limite leurs marges de manœuvre.

16. Article L. 5314-2 du code du travail.

TABLEAU N° 2 | Caractéristiques des bénéficiaires des dispositifs d'accompagnement

|                                  | Pacea<br>(ML) | dont<br>GJ | CEJ<br>(ML)          | CEJ<br>(FT) | AIJ<br>(FT)          | Renforcé<br>(FT) | Epide | E2C  |
|----------------------------------|---------------|------------|----------------------|-------------|----------------------|------------------|-------|------|
| Période concernée                | 2019-2021     |            | 03/2022<br>- 12/2023 |             | 03/2022<br>- 09/2023 |                  | 2023  | 2023 |
| % des < 21 ans                   | 70 %          | 81 %       | 74 %                 | 55 %        | n.d.                 | n.d.             | 76 %  | 80 % |
| % des diplômés<br>de niv. 3 ou < | 65 %          | 73 %       | 66 %                 | 49 %        | 26 %                 | 49 %             | 92 %  | 89 % |
| % des résidents QPV              | 18 %          | 22 %       | 21 %                 | 13 %        | 11 %                 | 13 %             | 33 %  | 28 % |
| % des résidents ZRR              | n.d.          | n.d.       | 13 %                 | 14 %        | 13 %                 | 14 %             | n.d.  | n.d. |

Sources : Dares (Pacea, GJ et CEJ), DGEFP (Epide et E2C) et France Travail (AIJ et Renforcé). QPV : quartiers prioritaires de la politique de la ville. ZRR : zones de revitalisation rurale.

Le ciblage des dispositifs les plus intensifs–Épide et écoles de la deuxième chance (E2C)–sur les jeunes les plus éloignés de l’emploi, notamment les mineurs, a été renforcé. À l’inverse, la substitution du CEJ à la Garantie jeunes en 2022 s’est traduite par une dilution du ciblage : les bénéficiaires du CEJ, et en particulier ceux suivi par France Travail, sont, en moyenne, moins éloignés de l’emploi que ceux de la Garantie Jeunes au regard des critères rappelés ci-dessus. Il n’est pas certain que tous les bénéficiaires du CEJ aient besoin d’un accompagnement aussi intensif.

En outre, l’individualisation des parcours peut encore progresser. En effet, la règle des 15 heures d’activités hebdomadaires, fixée dans la circulaire relative au CEJ et reprise dans la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, ne doit pas constituer un cadre rigide qui briderait inutilement les conseillers et qui ne tiendrait compte ni des besoins effectifs du jeune ni de la réalité de l’offre disponible localement. Au demeurant, cette règle n’est aujourd’hui respectée que dans deux cas sur trois, et pour une large part grâce aux démarches autonomes, comptabilisées de manière forfaitaire et contrôlées de manière inégale. France Travail souligne que cette durée constitue un repère mais « n’est pas une fin en soi ».

Ces constats devraient inviter les pouvoirs publics à une réflexion sur le devenir du CEJ, que l’évaluation conduite par la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) pourra alimenter. Il s’agit à la fois d’asseoir le dimensionnement du dispositif sur un diagnostic précis et de renforcer l’individualisation des parcours en fonction des besoins des jeunes. La réduction du volume, assortie d’un recentrage sur les jeunes les plus éloignés de l’emploi, et la modulation de la règle des 15 heures pourraient à cet égard être envisagées.

### 3. Un recentrage des contrats aidés sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi à poursuivre

Les évaluations disponibles montrent que les incitations financières à l'embauche s'accompagnent d'effets d'aubaine importants et n'ont qu'un impact limité sur le niveau global de l'emploi des jeunes. Elles doivent donc être réservées aux jeunes les plus éloignés de l'emploi.

La dégradation de la conjoncture consécutive à la crise sanitaire a pu justifier un recours plus massif et moins discriminé à ces incitations :

- l'aide à l'embauche des jeunes (AEJ) était ainsi délibérément peu ciblée puisqu'elle bénéficiait à toute embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) ou CDD de plus de trois mois d'un jeune payé jusqu'à deux fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ;
- la hausse des enveloppes de contrats aidés s'est traduite par une dilution du ciblage de ces dispositifs, au sein desquels la part des diplômés du supérieur s'est accrue transitoirement.

La sortie progressive du plan 1J1S, avec l'extinction de l'AEJ et la réduction des contrats aidés, conduit à un recentrage des incitations financières sur les publics les plus éloignés de l'emploi, qu'il convient de poursuivre.

La place de l'accompagnement et de la formation dans les contrats aidés, qui conditionne leur efficacité et justifie le soutien financier de l'État, doit être renforcée. Les actions de formation prévues par la quasi-totalité des contrats ne semblent pas systématiquement mises en œuvre<sup>17</sup> et débouchent rarement sur l'acquisition d'une qualification. Le renforcement des exigences qualitatives qui guide la stratégie de l'État depuis 2018 reste donc inachevé et doit être poursuivi.

Les jeunes sont par ailleurs d'importants bénéficiaires de certaines incitations financières de droit commun : emplois francs<sup>18</sup>, insertion par l'activité économique (IAE), aide à la création ou à la reprise d'entreprise (Acre)<sup>19</sup>. Le recours à l'IAE a été encouragé par le plan 1J1S et la part des jeunes a augmenté pour atteindre 25 % en 2022. Compte tenu des performances de ce dispositif en matière d'accès à l'emploi durable et des caractéristiques des publics qu'il vise, marqués par des difficultés d'insertion sociale et professionnelle lourdes, un resserrement des conditions d'accès des jeunes à l'IAE, aujourd'hui très souples, mériterait d'être étudié.

17. En 2019, seuls 70 % des salariés sortis d'un parcours emploi compétences (secteur non marchand) déclaraient avoir suivi une formation ; ce taux a chuté sous l'effet de la crise sanitaire (52 % en 2021).

18. La part élevée des jeunes parmi les bénéficiaires (23 %) s'explique avant tout par la démographie des QPV.

19. Le nombre total des bénéficiaires de l'Acre diminue depuis 2020, mais la part des jeunes est en hausse et dépasse les 30 % en 2022.

## 4. Un effort en faveur de la formation professionnelle à mieux cibler

### a) L'absence de ciblage des aides à l'alternance

L'aide exceptionnelle à l'embauche d'apprentis<sup>20</sup>, instaurée en réponse à la crise sanitaire et prolongée jusqu'à la fin 2022, a massivement contribué à l'augmentation du nombre d'entrées en apprentissage, qui a doublé entre 2019 et 2021.

Sous l'effet de cette incitation financière renforcée et élargie, la part des jeunes préparant un diplôme de niveau supérieur dans le total des entrées en apprentissage a fortement augmenté, passant de 41 % en 2018 à 62 % en 2023. Les trois quarts de la progression de l'apprentissage entre 2018 et 2022 sont imputables à l'enseignement supérieur.

Comme la Cour l'a déjà souligné<sup>21</sup>, du point de vue de la politique de l'emploi, l'incitation financière à l'embauche est justifiée par la plus-value que l'apprentissage apporte en termes d'insertion professionnelle des jeunes. Le financement des études supérieures constitue par ailleurs un objectif légitime mais relève d'une autre politique publique et peut s'appuyer sur d'autres instruments (tels que les bourses).

Or, d'après les études disponibles, la contribution de l'apprentissage à l'insertion professionnelle est plus forte à l'égard des jeunes les moins qualifiés, sur lesquels les aides à l'embauche devraient donc être recentrées. La réforme des aides introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2023 constitue un premier pas dans cette direction : l'unification du montant des aides bénéficie aux apprentis les plus jeunes, qui préparent, en moyenne, les diplômes les moins élevés. Il conviendrait d'aller plus loin en ciblant l'incitation financière sur les jeunes les moins diplômés, pour lesquels la valeur ajoutée de l'apprentissage est documentée.

Une telle réforme contribuerait en outre à améliorer la soutenabilité budgétaire du financement de l'apprentissage. Elle pourrait certes fragiliser l'atteinte de l'objectif d'un million de nouveaux apprentis en 2027. La volonté d'atteindre cet objectif ne devrait cependant pas exonérer les pouvoirs publics d'une réflexion sur l'efficacité de la dépense<sup>22</sup>.

### b) Le manque de traçabilité des fonds du PIC

La formation professionnelle des demandeurs d'emploi relève de la compétence des régions ; l'État intervient donc de manière subsidiaire. Son rôle s'est toutefois renforcé depuis la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) présenté en 2017.

20. À partir de juillet 2020, une aide exceptionnelle s'est ainsi substituée, pour la première année du contrat, à l'aide unique instaurée en 2019 ; d'un montant plus élevé (5 000 € pour un mineur, 8 000 € pour un majeur, contre 4 125 € pour l'aide unique), elle était assortie de conditions d'éligibilité assouplies, s'agissant en particulier du niveau du diplôme préparé (jusqu'au master et non plus au seul bac), ainsi que de la taille de l'entreprise (l'aide n'étant plus réservée aux PME).

21. Cour des comptes, *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.

22. Cour des comptes, rapport public thématique, *Les mesures d'aide exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'État*, novembre 2024

Les jeunes de moins de 26 ans peu diplômés (niveau infra-bac) constituaient, avec les demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés, l'une des deux cibles initiales du PIC. L'ambition était de former un million de jeunes demandeurs d'emploi en cinq ans.

La contractualisation sur laquelle repose le volet régional du PIC ne permet ni d'évaluer précisément l'effet-levier de l'effort de l'État sur celui des régions<sup>23</sup>, ni d'isoler la part des dépenses additionnelles ayant bénéficié aux jeunes peu diplômés. Cependant, sur la période 2017-2022, la part des jeunes demandeurs d'emploi qui accèdent à une formation a augmenté, tout particulièrement s'agissant des moins diplômés<sup>24</sup>.

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi ayant conforté le principe d'une intervention additionnelle de l'État, un nouveau cycle contractuel, en cours de négociation, couvrira la période 2024-2027. Bien que doté de moyens inférieurs, il sera ciblé sur un public élargi : en particulier, les jeunes seront éligibles jusqu'au niveau bac+2. Moins ciblé, l'effort de l'État sera en revanche plus traçable : les pactes comporteront des objectifs chiffrés sur la part des publics cibles dans les entrées en formation, dont l'atteinte déclenchera une partie des financements de l'État.

## C. Coordonner les acteurs de l'emploi des jeunes : l'objectif d'un parcours sans rupture

### 1. Des parcours encore entravés par une coordination inaboutie

#### a) Missions locales et France Travail : entre complémentarité et concurrence

L'accompagnement des jeunes vers l'emploi repose principalement sur deux réseaux qui présentent des caractéristiques très différentes, en termes de gouvernance, de modalités de financement, de maillage territorial, d'outils ou de culture professionnelle et managériale :

- le réseau des 437 missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, créé en 1982, dont le rôle ne se limite pas à l'accompagnement vers l'emploi et comprend une dimension sociale (santé, logement, mobilité, culture, citoyenneté, etc.) ; les financements alloués par l'État aux missions locales ont fortement augmenté (+ 58 % entre 2018 et 2022) et s'élevaient en 2022 à 765 M€ (hors France Travail), soit 70 % de leurs ressources totales l'opérateur Pôle Emploi, devenu France Travail en 2024, dont les missions sont exclusivement tournées vers l'emploi mais ne concernent pas spécifiquement les jeunes ; les moyens qui leur sont consacrés sont en hausse (+ 54 % depuis 2020) : en 2023, Pôle Emploi consacrait environ 4 700 ETP à l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, dont une part croissante de conseillers spécialisés.

23. Au total, entre 2019 et 2022, les régions auraient consenti un effort additionnel cumulé de 3,4 Md€, ce qui correspond à une hausse d'environ 56 % par rapport aux dépenses socles (6 Md€), à comparer à la dépense totale de l'État au titre du volet régional du PIC (7,4 Md€ engagés et 4,8 Md€ décaissés).

24. Cf. comité scientifique d'évaluation du PIC, [4<sup>ème</sup> rapport d'évaluation](#), décembre 2023. Le taux d'accès à la formation des jeunes de moins de 26 ans (mesuré sur 12 mois à compter de la date d'inscription comme demandeur d'emploi) est passé de moins de 10 % pour ceux inscrits début 2017 à près de 12 % pour ceux inscrits fin 2021. Il est supérieur à celui des 26-50 ans (10 %) et des plus de 50 ans (7 %).

Le partenariat noué entre ces deux réseaux vise à affirmer leur complémentarité et promouvoir leur coopération : schématiquement, France Travail est chargé d'aider les jeunes rencontrant principalement des difficultés d'accès à l'emploi tandis que les missions locales accompagnent ceux qui cumulent des problèmes d'insertion sociale et professionnelle (« freins périphériques »).

Ce partenariat présente un bilan mitigé, du fait d'un pilotage national trop lâche et de projets locaux de coopération trop généraux, peu opérationnels et pas toujours connus des conseillers. Le mécanisme de « délégation de parcours » est lourd, complexe et peu fluide. La qualité de la relation entre les deux réseaux dépend avant tout de la qualité des relations interpersonnelles au plan local.

La création du CEJ, qui a permis de doter les deux réseaux, pour la première fois, d'un outil commun, les a, certes, conduits à intensifier leurs relations au plan local comme national. Toutefois, elle a pu être vécue par les missions locales comme le signe d'une immixtion de Pôle Emploi dans un champ qui leur était auparavant réservé. Une partie des acteurs interrogés estime qu'elle a fragilisé la dynamique commune instaurée dans le cadre du plan 1J1S et a exacerbé la concurrence entre les deux réseaux, comme en témoigne la diminution du nombre des délégations de parcours.

Ces tensions semblent s'être manifestées surtout lors des premiers mois de déploiement du CEJ. Elles s'expliquent par la relative imprécision des critères d'orientation fixés dans la circulaire, les modalités de répartition territoriale des cibles qui n'ont pas permis l'élaboration de stratégies communes, et le cloisonnement des systèmes d'information qui entrave le partage des données et des indicateurs.

#### b) Des passerelles entre dispositifs encore trop peu développées

La notion de « solution structurante »<sup>25</sup> a été créée en même temps que le CEJ afin de mieux articuler les nombreux dispositifs d'insertion et de formation mis en œuvre en dehors des missions locales et de France Travail au sein d'un parcours d'ensemble dont le CEJ constitue le cadre global. En permettant aux deux réseaux d'orienter les jeunes qu'ils accompagnent vers des solutions externes, sans perdre le lien avec eux, ce mécanisme de parcours sans rupture vise à remédier aux effets de concurrence. Il donne aujourd'hui de premiers résultats. En particulier, l'orientation des jeunes vers certains opérateurs spécialisés (Épide et E2C notamment), qui était en déclin, connaît un certain regain.

25. Il s'agit d'un parcours ou d'un contrat mis en œuvre par d'autres organismes à visée d'insertion ou de formation (art. R. 5131-16 du code du travail). Un arrêté du 9 mars 2022 en fixe la liste, qui comprend : des actions de formation et des dispositifs préparatoires à l'entrée en formation (Prépa Compétences, Prépa Apprentissage) ; des dispositifs d'accompagnement intensif spécifique externe (EPIDE, écoles de la deuxième chance, service militaire adapté et service militaire volontaire, « Promo 16-18 », etc.) ; des missions d'utilité sociale (service civique et service national universel) ; des périodes d'emploi aidé (contrat unique d'insertion, CDD conclus avec une structure d'insertion par l'activité économique-IAE).

Cependant, la mobilisation des solutions structurantes demeure timide. En octobre 2023, seuls 19 % des jeunes en CEJ en bénéficiaient. Cette proportion est plus élevée en missions locales (22 %) qu'à Pôle Emploi (13 %), dont les publics, moins éloignés de l'emploi, sont moins concernés.

La construction d'un « parcours global et sans rupture » demeure donc un défi. La création du concept de « solution structurante » constitue une première réponse intéressante mais insuffisante, dès lors que le CEJ n'a pas vocation, à ce stade, à constituer le cadre unique et systématique de l'accompagnement de tous les jeunes sans emploi.

### c) La coordination difficile entre acheteurs et prescripteurs de formations

La coordination entre l'État et les régions constitue un enjeu crucial, compte tenu du rôle de chef de file reconnu aux régions en matière de formation professionnelle et d'orientation, ainsi que de leur contribution importante au financement des missions locales.

En particulier, la déconnexion partielle entre les prescripteurs et les acheteurs d'actions de formation est parfois source de tensions. Les formations suivies par les jeunes en recherche d'emploi sont généralement prescrites par France Travail ou par les missions locales ; elles sont commanditées (achetées et financées) soit par la région, soit par France Travail.

Certaines régions reprochent aux missions locales de ne pas orienter suffisamment les jeunes vers l'offre régionale de formation, ce qui fragiliserait l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre du PIC. La région Île-de-France a ainsi décidé, en 2023, de conditionner 90 % de ses subventions aux missions locales au nombre de jeunes orientés vers les dispositifs régionaux, avant de mettre en place, en 2024, un financement par appels à projets ouvert également aux structures associatives et privées.

De leur côté, les missions locales soulignent qu'une partie des jeunes qu'elles accompagnent ne sont pas prêts à s'engager dans une formation longue et déplorent que les actions de formation qu'elles prescrivent ne soient pas toujours mises en œuvre. Elles sont, par ailleurs, fortement mobilisées par l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés sur leurs propres dispositifs et peuvent être incitées à les privilégier au détriment de la prescription d'actions de formation.

Les relations entre les régions et France Travail, qui est à la fois prescripteur et acheteur, sont très variables : cinq régions n'autorisent pas France Travail à acheter des formations collectives et trois n'ont pas souhaité déléguer à l'opérateur une part des financements additionnels du PIC. Dans les deux régions qui n'ont pas conclu de pacte régional avec l'État, c'est France Travail qui porte le PIC à leur place. Certaines régions reprochent à France Travail de privilégier son propre catalogue de formations, au détriment de l'offre régionale.

La coordination entre acheteurs et prescripteurs demeure donc insuffisante. Son renforcement constitue l'un des enjeux majeurs du deuxième cycle du PIC et de la nouvelle gouvernance instaurée par la loi pour le plein emploi.

## 2. La loi pour le plein emploi : ambitions et conditions de réussite

La question de la coordination des acteurs de l'insertion professionnelle, soulevée à plusieurs reprises par la Cour<sup>26</sup>, est au cœur de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi<sup>27</sup>.

Plutôt qu'une fusion complète des réseaux, un temps envisagée, ou qu'une redistribution des compétences, telle qu'esquissée par la Cour en décembre 2021, cette loi vise une amélioration de la coordination entre les acteurs, dont la complémentarité est réaffirmée ; elle s'inscrit, en ce qui concerne les jeunes, dans la continuité de la création du CEJ.

### Principales dispositions de la loi pour le plein emploi

- Création du « réseau pour l'emploi », constitué de l'État et des collectivités territoriales compétentes, de l'opérateur France Travail et « d'opérateurs spécialisés » (dont les missions locales). Les membres du réseau « coordonnent l'exercice de leurs compétences et favorisent la complémentarité de leurs actions ».
- Transformation de l'opérateur Pôle Emploi, devenu France Travail au 1<sup>er</sup> janvier 2024, chargé de la construction, pour le compte du réseau, d'un « patrimoine commun » : locaux partagés, systèmes d'information, outils numériques, tableaux de bord, référentiels méthodologiques.
- Création, au niveau national et à chaque échelon territorial pertinent, des « comités pour l'emploi », instances associant l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux, ainsi que les organismes du champ de l'emploi et de l'insertion et les associations représentatives des usagers. Le comité national pour l'emploi définit un socle commun de services et établit méthodologies et référentiels, ainsi que les indicateurs de pilotage, de suivi et d'évaluation. Les comités régionaux, départementaux et locaux doivent simplifier la gouvernance territoriale en se substituant aux multiples instances territoriales existantes.
- Inscription généralisée, auprès de France Travail, des personnes en recherche d'emploi ou rencontrant des difficultés d'insertion. Cette règle concerne tout particulièrement les jeunes sans emploi : près de la moitié des jeunes suivis en mission locale ne sont pas inscrits à France Travail.
- Réforme de l'orientation des personnes accompagnées, à travers la notion d'« organisme référent ».

26. Cour des comptes, L'insertion professionnelle des jeunes sur le marché du travail, note sur les enjeux structurels pour la France, décembre 2021.

27. L'entrée en vigueur des différents volets de la loi est progressive. Schématiquement, les dispositions relatives aux acteurs et à la gouvernance sont entrées en vigueur au cours de l'année 2024, tandis que celles relatives aux parcours et aux dispositifs le sont au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Cette réforme va dans le sens d'une meilleure coordination, dont les jeunes sans emploi devraient bénéficier. Sa réussite demeure toutefois subordonnée à plusieurs conditions :

- la définition de la ligne de partage entre France Travail et les missions locales constitue un enjeu crucial. Elle devra être suffisamment précise pour éviter de placer les deux réseaux en situation de concurrence, tout en ménageant des marges de manœuvre pour s'adapter aux spécificités de chaque territoire, et tenir compte du maillage territorial respectif des deux réseaux, de leurs offres de services et de leurs capacités d'accueil ;
- la professionnalisation de la phase de diagnostic et d'orientation nécessite une réflexion sur les critères qui permettent de mesurer la « distance à l'emploi ». Il faut toutefois garder à l'esprit que celle-ci n'est pas toujours réductible à des indicateurs chiffrés : elle ne dépend pas seulement du niveau de diplôme mais aussi de sa nature, et de facteurs moins objectivables comme la motivation, la confiance en soi, l'environnement familial ou la maturité du projet professionnel ;
- l'amélioration de la coordination au sein du service public de l'emploi suppose de poursuivre et approfondir les efforts de structuration du réseau des missions locales, par nature décentralisé. Les initiatives entreprises depuis 2019 pour garantir la qualité et l'homogénéité de l'offre de services, à travers le soutien aux têtes de réseau nationales et régionales et les démarches de labellisation et d'appui conseil, méritent d'être amplifiées ;
- la clarification du rôle de chaque acteur devrait déboucher, à terme, sur une rationalisation des dispositifs. En particulier, l'offre d'accompagnement, qui repose sur six dispositifs différents, dont trois propres aux jeunes, gagnerait à être simplifiée. L'indispensable individualisation des parcours devrait reposer, plutôt que sur la création d'une multitude de dispositifs visant à répondre à chaque besoin spécifique, sur une souplesse laissée aux opérateurs dans la mise en œuvre des dispositifs, en contrepartie d'une exigence accrue quant aux résultats obtenus ;
- les liens entre le service public de l'emploi et le système éducatif, en amont, et les entreprises, en aval, doivent être resserrés. Les initiatives visant à sensibiliser les jeunes en formation initiale aux enjeux de l'entrée sur le marché du travail et à les informer de l'offre de service dont ils peuvent bénéficier, à l'instar du dispositif *Avenir Pro* déployé dans un nombre croissant de lycées professionnels, méritent d'être encouragées. Le recours à l'immersion professionnelle, qui permet aux jeunes éloignés de l'emploi de se confronter à la réalité du marché du travail et de mûrir leur projet, implique une mobilisation accrue des entreprises, en particulier dans les territoires où le service public de l'emploi peine à trouver des employeurs disponibles pour accueillir des jeunes en difficulté.

# Conclusion et recommandations

La loi relative au plein emploi crée les conditions d'une gouvernance clarifiée et d'un pilotage efficace des politiques en faveur de l'emploi des jeunes. Pour réussir pleinement, cette réforme de l'organisation du service public de l'emploi doit cependant s'accompagner d'une rationalisation des dispositifs, d'une professionnalisation des méthodes de diagnostic et d'une clarification des critères d'orientation.

Elle doit surtout être conjuguée à une mise à jour de la stratégie de l'État ; le niveau historiquement faible du chômage des jeunes devrait conduire les pouvoirs publics à recentrer leurs efforts sur les publics les plus éloignés de l'emploi.

Il s'agit, en définitive, de passer d'une logique d'offre, fondée sur un éventail complexe de dispositifs et un pilotage par les cibles quantitatives définies au plan national et réparties territorialement, à une logique de résultats, davantage orientée vers les besoins, laissant plus de marges de manœuvre aux opérateurs de terrain et permettant de mieux individualiser les parcours, tout en établissant un lien clair entre performance du dispositif et distance des jeunes à l'emploi.

La Cour adresse au ministre du travail et de l'emploi les recommandations suivantes :

1. formaliser le cadre stratégique de la politique en faveur de l'emploi des jeunes, en organisant son caractère contracyclique et son ciblage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi, en articulant mieux les dispositifs ciblés et de droit commun, et en fixant des objectifs globaux ;

2. à l'issue de l'évaluation du contrat d'engagement jeune, étudier la pertinence d'une réduction du nombre de contrats assortie d'un recentrage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi et celle d'un assouplissement de la règle des 15 heures pour adapter l'intensité de l'accompagnement aux besoins de chaque jeune ;
3. moduler l'aide à l'embauche d'apprentis en fonction du niveau du diplôme préparé.

# Réponse reçue à la date de la publication

Réponse de la ministre du travail et de l'emploi ..... 251

## Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le directeur général de France Travail  
Monsieur le président de l'Union nationale des missions locales

## Réponse de la ministre du travail et de l'emploi

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre relatif à l'emploi des jeunes et destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes. J'en ai pris connaissance avec un vif intérêt.

L'emploi des jeunes compte parmi mes priorités, avec l'emploi des seniors, l'adaptation de la formation professionnelle aux enjeux du marché du travail et l'égalité professionnelle.

La Cour rappelle que le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans a augmenté de 6 points entre 2017 et 2023 pour s'établir à 35,2 %, son niveau le plus élevé depuis 1990. Les derniers chiffres de l'Insee indiquent toutefois qu'il est orienté à la baisse depuis deux trimestres. Le taux de chômage des jeunes, déjà nettement supérieur à celui du reste de la population, a augmenté de 1,8 points au troisième trimestre 2024, à 19,7 %. Par ailleurs la part des NEET (*Neither in education, nor in employment or training*) reste élevée, à 10,5 % en 2023, soit 830 000 jeunes, selon les chiffres de la Cour.

Ce trop grand nombre de jeunes éloignés du marché du travail ou de la formation est une perte pour notre économie et un risque pour notre cohésion sociale.

Je prends note des recommandations de la Cour relatives à une clarification du cadre stratégique de la politique en faveur des jeunes, à une meilleure articulation des dispositifs, et à la mise en place d'un pilotage par les résultats associés à une souplesse laissée aux opérateurs dans la mise en œuvre des dispositifs. Je partage entièrement ces orientations et mon action s'appuiera sur ces recommandations.

En matière de cadre stratégique, nous devons poursuivre et intensifier les efforts menés ces dernières années. Il est primordial de continuer à dynamiser les parcours d'insertion à toutes les étapes, en mesurant les effets des dispositifs en matière d'accès à l'emploi durable, et en concentrant les efforts et moyens sur les dispositifs qui, au regard de leur coût, fonctionnent le mieux. Il s'agit notamment

de travailler dès le lycée et le début des études supérieures sur l'accompagnement des « décrocheurs » et jeunes sans perspective satisfaisante de formation ou d'emploi, et c'est la raison pour laquelle le dispositif Avenir Pro mis en œuvre par France Travail et les missions locales, qui produit des résultats très prometteurs en matière d'accès à l'emploi, pour un coût maîtrisé, sera généralisé en 2025. Il s'agit aussi de mieux articuler les dispositifs en les tournant résolument vers l'entreprise et l'emploi. Le contrat d'engagement jeune (CEJ) doit ainsi jouer pleinement son rôle de catalyseur vers l'emploi et l'apprentissage ou, lorsqu'elles sont un préalable nécessaire, vers les solutions « structurantes » que peuvent être les centres EPIDE, les écoles de la deuxième chance ou encore le service civique.

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi met en place les instances de pilotage territoriale, les processus, les outils et les indicateurs partagés qui favoriseront l'articulation des acteurs et la poursuite de ces objectifs.

Pour le reste, je souhaite, à la lecture de vos recommandations, vous adresser les observations suivantes

**I. Formaliser le cadre stratégique de la politique en faveur de l'emploi des jeunes, en organisant son caractère contracyclique et son ciblage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi, en articulant mieux les dispositifs ciblés et de droit commun, et en fixant des objectifs globaux**

Le CEJ pose un premier cadre d'articulation entre les différents dispositifs existants ciblés et de droit commun, avec un objectif clair : l'accès à l'emploi durable des jeunes qui en sont éloignés.

Il s'agit d'un dispositif inédit, commun aux missions locales et à France Travail, qui constitue dorénavant le cadre de droit commun de l'accompagnement intensif des jeunes. L'ensemble des actions de nature à accompagner le jeune dans son insertion peuvent s'y inscrire, quel que soit l'acteur qui les porte (école de la seconde chance, EPIDE). Son déploiement a ainsi nécessité une coordination accrue entre les missions locales et France Travail, mais aussi plus largement entre tous les acteurs qui interviennent dans le parcours des jeunes. Le rôle « d'assembler » des conseillers d'un parcours articulé et global été renforcé, et nous devons veiller à ce qu'il le soit encore davantage.

Par ailleurs, les nouveaux opérateurs prévus par les dispositions issues de l'article 7 de la loi pour le plein emploi ont pour objet de conforter et pérenniser les démarches de repérage et « d'aller-vers » les « invisibles ». Il s'agit de repérer et remobiliser ces personnes puis de les accompagner vers l'emploi ou dans un premier temps vers le service public de l'emploi. Le déploiement de ces actions, dès la fin de l'année 2024<sup>1</sup> doit participer à la diminution du nombre de NEET. Est ainsi répondue à la recommandation de la Cour de dépasser le « stade expérimental » en la matière, pour « *s'inscrire dans une démarche plus structurelle et plus lisible* ».

Ces outils permettent de poser les fondements d'un cadre stratégique, fondé sur la complémentarité et la coordination des actions des divers acteurs. Il se renforce avec la mise en œuvre de la loi pour le plein emploi qui mobilise l'ensemble des

acteurs du service public de l'emploi de manière harmonisée et coordonnée dans un cadre de gouvernance rénové. À ce titre, la recommandation faite par la Cour d'une « *élaboration de méthodes de diagnostic et de critères d'orientation communs* » est en cours de mise en œuvre, le Comité national pour l'emploi ayant adopté, le 21 juillet 2024, des critères communs d'orientation et un référentiel de diagnostic.

Conformément à votre recommandation, ce cadre stratégique pourra faire l'objet d'une meilleure formalisation d'ici le début de l'année 2025.

## **II. À l'issue de l'évaluation du contrat d'engagement jeune (CEJ), étudier la pertinence d'une réduction du nombre de contrats assortie d'un recentrage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi et celle d'un assouplissement de la règle des 15 heures pour adapter l'intensité de l'accompagnement aux besoins de chaque jeune**

La Cour, tout en rappelant la persistance de difficultés justifiant le maintien d'un effort financier significatif et la nécessité d'éviter des « à-coups » trop brutaux, préconise que les dispositifs soient adaptés à la conjoncture, dans leur volumétrie et leur nature, et que les efforts soient ciblés vers les publics les plus éloignés de l'emploi, qui sont les moins susceptibles de bénéficier de l'amélioration de la conjoncture.

Comme rappelé plus haut le chômage des jeunes reste élevé, de même que le nombre de NEET, et le taux d'emploi des jeunes ne progresse plus.

Par ailleurs la crise sanitaire, au-delà de ses effets immédiats sur la trajectoire scolaire et d'insertion socioprofessionnelle des jeunes, a entraîné des conséquences de long terme, en particulier à l'égard des jeunes les plus fragiles et en matière de santé mentale} qui perdurent encore aujourd'hui.

C'est notamment au regard de ces effets que le CEJ a été ouvert aux jeunes travailleurs précaires, non éloignés de l'emploi stricto sensu mais, pour certains, ne parviennent pas pour certains à s'insérer dans l'emploi durable.

Je rappelle par ailleurs qu'en 2023, près de 700/0 des jeunes en CEJ sont âgés de moins de 21 ans, 18.6 % résident en QPV et 12,7 % en ZRR. 89 % d'entre eux ont un niveau de diplôme bac ou *infra* bac. 46 % des jeunes en CEJ en 2023 n'avaient ainsi aucun diplôme. Même avec l'adjonction des publics jeunes suivis par France Travail, légèrement plus âgés et diplômés que ceux suivis par les missions locales, le CEJ a bien atteint sa cible. Ce constat est confirmé par une récente étude de la DARES (Qui sont les bénéficiaires du Contrat engagement jeunes DARES Analyses, n° 46, juillet 2024).

Ces éléments peuvent amener à s'interroger sur la recommandation de la Cour d'« *étudier la pertinence d'une réduction de la volumétrie* » du CEJ.

Je prends note toutefois de la préconisation de la Cour de sortir d'une logique de cible quantitative tout en laissant une relative souplesse aux opérateurs. À ce titre les modalités de financement des missions locales au titre du CEJ, encore liées aujourd'hui au nombre d'entrées dans le dispositif, pourront être interrogées pour être rendues plus cohérentes avec ces objectifs de qualité, qu'il s'agisse de profil des jeunes ou de sortie en emploi notamment,

Concernant la règle des 15h, je rappelle qu'une grande diversité d'activités peuvent être convenues entre le jeune et son conseiller et comptabilisées dans le plan d'action du CEJ, dès lors qu'elles participent à l'accompagnement. À titre d'exemple, il peut être proposé à un jeune qui n'est pas encore prêt à suivre une formation ou une courte expérience d'immersion professionnelle, de commencer son accompagnement par des activités sportives ou culturelles. Les baromètres réalisés par les opérateurs auprès des jeunes ont montré qu'ils étaient globalement très satisfaits de l'accompagnement proposé.

De fait le principe des 15h, inscrit par ailleurs dans la loi pour le plein emploi, emporte une exigence pour les jeunes intéressés mais aussi et d'abord pour les conseillers en charge de l'accompagnement. Il leur revient de s'approprier toutes les ressources utiles pour faire varier et évoluer leurs plans d'action, en fonction des individus de leurs ressources, objectifs et expériences. C'est au demeurant ce qui a justifié l'augmentation significative des moyens dédiés à cet accompagnement depuis 2019.

La non-atteinte d'un volume horaire de 15h une semaine donnée n'emporte aucune conséquence mécanique pour le jeune, et c'est bien le manquement à des engagements qui peuvent justifier, sur la base d'une appréciation du conseiller et d'un échange avec le jeune, une sanction portant par exemple sur son allocation.

Ainsi c'est d'abord dans cette souplesse} gage d'individualisation des parcours et de modulation de l'intensité, que doit résider la capacité de l'outil CEJ à répondre à son objectif et à s'adapter aux évolutions conjoncturelles.

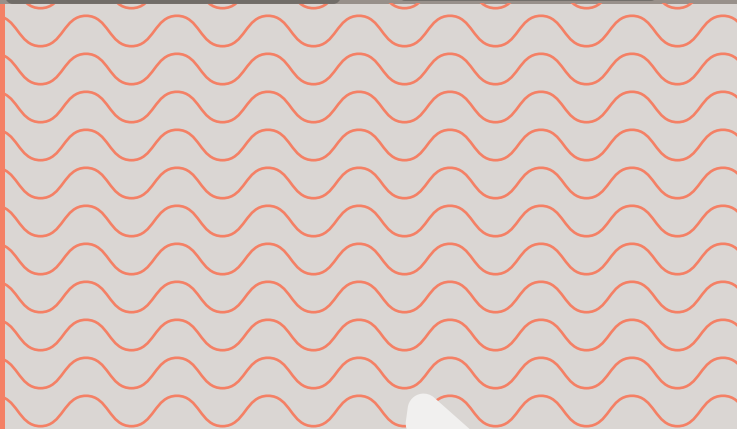
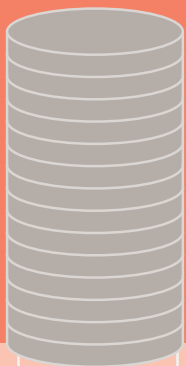
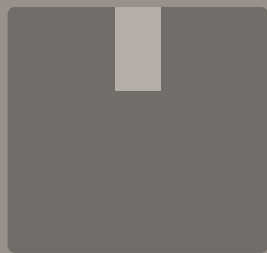
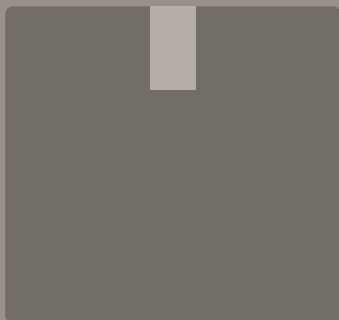
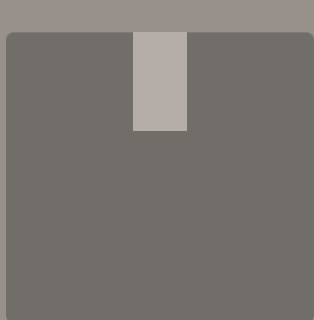
### **III. Moduler l'aide à l'embauche d'apprentis en fonction du niveau de diplôme préparé**

Je rappelle la plus-value de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur à la fois pour l'insertion des apprentis, la qualité des emplois occupés et l'accès aux études supérieures pour certains jeunes, l'apprentissage étant gratuit et rémunéré, ainsi que pour l'image de l'apprentissage. Une étude de l'APEC l'a récemment souligné

Une étude récente du centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) démontre aussi l'intérêt particulier de l'apprentissage pour les jeunes résidants en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), confirmant l'impact du dispositif pour permettre la mobilité sociale.

Sur ce point, le rapport de France Stratégie sur le plan « 1 jeune 1 solution » évoqué par la Cour souligne notamment que l'aide exceptionnelle « a davantage bénéficié aux plus petites entreprises en leur permettant de recourir davantage aux apprentis les plus qualifiés par rapport à l'année 2019 ». Cette évolution semble pertinente afin de permettre à ces entreprises de développer leurs profils de recrutement et se doter des compétences nécessaires pour leur développement. Des réflexions sont en cours pour la faire évoluer afin que cet investissement soit optimisé, mais les critères de recentrage méritent d'être soigneusement soupesés, afin notamment de ne pas pénaliser les petites et moyennes entreprises dans leur accès aux compétences.





## 2.

# L'accès des jeunes au logement

---

S'installer dans un logement autonome intervient en général entre 18 ans, âge des premiers départs pour cause d'études ou de formation, et 30 ans, limite retenue en France par les dispositifs relatifs au logement des jeunes. S'interroger sur l'accès des jeunes au logement suppose de connaître leurs besoins et attentes et l'offre qui leur est proposée. Il s'agit d'apprécier dans quelle mesure est formalisée une politique publique du logement en faveur des jeunes, sachant que les dispositifs déployés visent à développer des logements qui leur soient réservés tout en facilitant leur accès au parc de droit commun.

La présente enquête a été conduite auprès des principaux acteurs nationaux chargés des politiques du logement, de la jeunesse ou de l'enseignement supérieur : administrations, opérateurs (notamment la caisse nationale des allocations familiales) et réseaux associatifs. Elle a bénéficié d'un sondage effectué par l'institut CSA Research au printemps 2024, auprès de 1 011 jeunes. Conduite concomitamment à une évaluation de politique publique sur les dispositifs publics de soutien au logement des étudiants, elle est nourrie des éléments recueillis dans ce cadre, pour certains lors d'études de terrain.

Elle s'appuie enfin sur les travaux antérieurs ou en cours de la Cour pour éclairer certains points, comme le rapport sur la contemporanéisation des aides personnelles au logement (APL)<sup>1</sup>.

Les jeunes présentent des spécificités, en matière de mobilité et de niveau de revenus, qui les rendent sensibles aux tensions immobilières. Dès lors, des mesures publiques de soutien au logement des jeunes ont été développées, notamment pour les étudiants, qui bénéficient d'un parc réservé et de dispositifs *ad hoc* en matière d'aide financière (I). La politique du logement peine à prendre en compte les jeunes dans leur globalité et les dispositifs nationaux d'accès au parc de droit commun obtiennent des résultats mitigés. *A contrario*, des formules d'accompagnement par des tiers vers et dans le logement, porteuses d'innovations, ne concernent que des publics spécifiques, notamment les jeunes très précaires. Les réponses sont moins à rechercher dans un traitement homogène de tous les jeunes que dans la capacité à coordonner localement les actions pour offrir une solution adaptée aux parcours individuels des jeunes et assurer la cohérence des initiatives (II).

---

1. Cour des comptes, *La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement*, observations définitives, janvier 2025.

# Chiffres clés

## 23,4 ans

c'est l'âge médian  
de décohabitation  
en France



## 21 ans

c'est l'âge à partir  
duquel les étudiants  
deviennent minoritaires

Source : Insee, France, portrait social, édition 2023

## 385 000

places en résidences  
universitaires, 68 000 dans  
les réseaux de logements  
pour les jeunes actifs

## 2,7 millions

de jeunes touchent les aides  
personnelles au logement,  
pour un montant de 4,4 Md€



## 1,2 million

de Garanties Visale octroyées  
entre 2016 et 2023, dont 92 % à  
des moins de 30 ans

## 518 576

jeunes ont touché l'aide  
mobili-jeunes entre 2018  
et 2022

Source : Action Logement, chiffre  
transmis dans le cadre de l'enquête

Les 15-29 ans comptent pour

## 21,7 %

dans les zones  
denses

## 12,2 %

dans les zones  
peu denses

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

L'entrée dans l'âge adulte se caractérise par un ensemble de modifications destinées à aboutir à l'autonomie sociale et l'indépendance économique. L'autonomie résidentielle en constitue un pan, étroitement corrélé aux enjeux de formation, de mobilité et d'entrée sur le marché du travail. Être jeune, en matière de logement, renvoie moins à une classe d'âge qu'à une période, plus ou moins longue et linéaire selon les individus, qui conduit à l'installation pérenne dans un logement autonome. Des allers-retours et des logements successifs peuvent émailler cette période. Elle s'articule, statistiquement, entre 18 ans et les premières mobilités liées à l'enseignement supérieur, la formation ou l'emploi et 30 ans, où les jeunes commencent à accéder à la propriété.

La politique publique ne fixe pas d'objectif en matière de décohabitation, mais vise à accompagner les jeunes qui le souhaitent dans leur projet personnel, en faisant en sorte que le logement ne soit pas un obstacle à cet accomplissement.

Selon Eurostat, l'âge médian de décohabitation<sup>2</sup>, en France, stable depuis dix ans, était de 23,4 ans en 2022. Ce niveau, inférieur à la moyenne européenne (26,5 ans), place la France au carrefour entre les pays du Nord (21 ans) et ceux du Sud (30 ans et plus). L'âge médian de décohabitation traduit, au-delà de différences culturelles ou sociales, le choix de politiques publiques plus ou moins orientées en faveur des familles ou, au contraire, en faveur de la prise d'autonomie individuelle.

### Comparaison des pays européens selon les modes de traitement de la jeunesse

La sociologue Cécile Van de Velde<sup>3</sup> propose une classification des pays européens selon leurs modes de « défamilialisation » des jeunes. Cette classification reflète les façons variées d'articuler, au sein des politiques publiques, solidarités familiales, aides publiques et recours au marché du travail. Les pays nordiques (Danemark, Norvège, Suède et Finlande) se distinguent par une indépendance précoce. Les trajectoires sont discontinues, avec une fin tardive des études et un recours fréquent à l'emploi pendant la formation ; ces parcours sont favorisés par un système d'aide individuelle dès la majorité. Au Royaume-Uni, la responsabilisation individuelle est aussi privilégiée, mais les études, auto-financées par l'emprunt, le soutien parental et des emplois précaires, sont plus courtes.

2. On appelle décohabitation le départ du logement parental ou familial pour un logement autonome.

3. Cécile Van de Velde, *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, 2008.

À l'inverse, les pays d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Grèce et Portugal) se caractérisent par une logique d'appartenance familiale légitimant le maintien au foyer. Les difficultés économiques retardent l'indépendance et conduisent à de nombreux allers-retours entre études, chômage et emploi.

Le modèle français combine des mesures dites « familialisantes » (allocations familiales, bourses tenant compte des revenus parentaux), avec des aides directes favorisant l'indépendance (les aides personnelles au logement-APL). Les itinéraires étudiants débutent dès la fin du lycée et sont relativement courts et linéaires.

L'âge médian de décohabitation en France masque toutefois de profondes différences au sein de la jeunesse : le genre<sup>4</sup>, les types d'activité, les revenus et le niveau des loyers selon les territoires sont autant de variables explicatives de l'âge de la décohabitation.

## **A. La demande en logement des jeunes : une apparente homogénéité**

La jeunesse se caractérise par sa mobilité et par des revenus plus faibles et instables que les autres classes d'âge. À la recherche de logements urbains de petite surface, les jeunes sont particulièrement sensibles aux tensions immobilières.

### **1. Des impératifs de mobilité liés aux parcours de formation ou d'entrée sur le marché du travail**

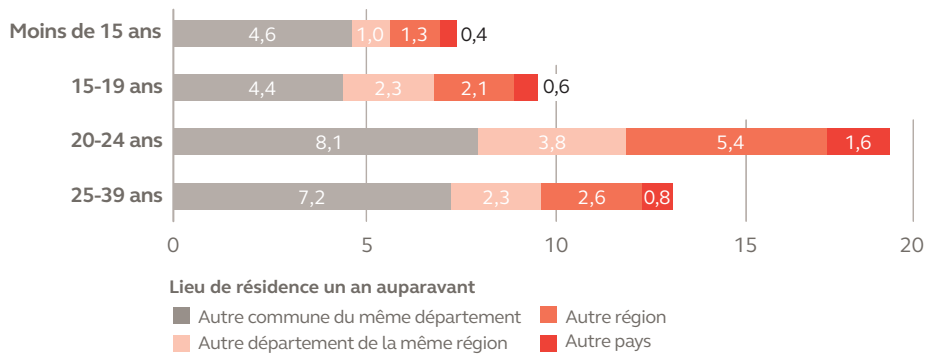
Les jeunes sont plus mobiles que le reste de la population<sup>5</sup> : parmi les 20-24 ans, près d'un jeune sur cinq a changé de commune de résidence au cours de l'année 2018, souvent pour aller vers une zone plus dense. La mobilité interrégionale est deux fois plus forte à cet âge que pour les classes d'âge immédiatement inférieures et supérieures.

4. Les femmes décohabitent statistiquement plus tôt que les hommes, avec 10 points de différence chez les moins de 25 ans comme les 25-29 ans (Insee 2018).

5. Observatoire des territoires, *Territoires et transitions, enjeux démographiques*, décembre 2021.

GRAPHIQUE N° 1 | Ratio de mobilité par classe d'âge en 2018

Part de la population ayant changé de lieu de résidence au cours de la dernière année en %, en 2018, selon la classe d'âge



Source : Observatoire des territoires, décembre 2021

La mobilité liée aux études est accentuée par les évolutions de l'enseignement supérieur : la « semestrialisation » de l'année universitaire s'accompagne de stages ou de césure ; les plateformes « *Parcoursup* » et « *Mon Master* » incitent à la mobilité interrégionale ; l'apprentissage se développe<sup>6</sup>, et induit des déplacements entre lieu de formation et entreprise d'accueil. La mobilité des jeunes actifs, quant à elle, va de pair avec leur difficile insertion dans le marché du travail, qui se traduit plus souvent par des contrats de courte durée ou saisonniers. La décohabitation des jeunes varie ainsi en fonction des capacités des territoires à proposer des lieux de formation, d'activité et des réseaux de transport publics.

Cette mobilité entraîne le besoin de trouver rapidement un logement, plutôt meublé et souvent pour de courtes durées, voire de disposer de deux logements s'agissant des alternants.

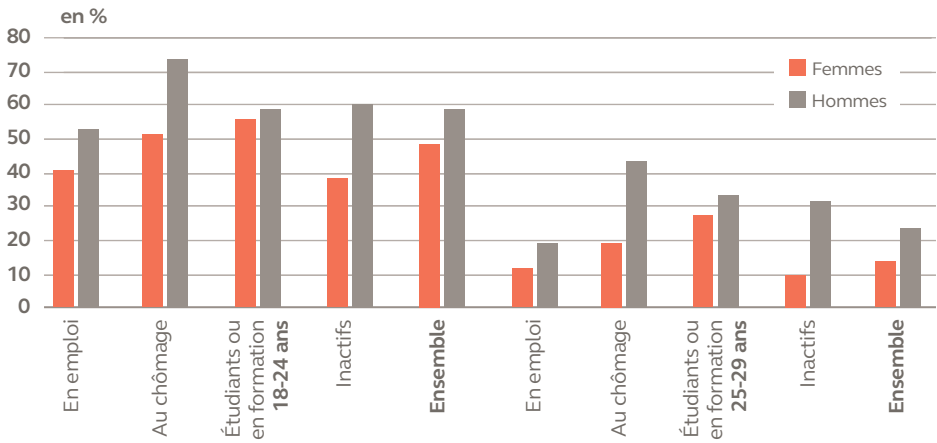
2. Des ressources peu compatibles avec le montant des loyers

La capacité des jeunes à prendre leur indépendance résidentielle est fortement liée à leur activité, qu'il s'agisse de la durée de leurs études, leur accès plus ou moins rapide à l'emploi ou leur type de contrat de travail<sup>7</sup>. Les plus diplômés accèdent plus vite à l'autonomie, y compris grâce à un soutien financier familial, tandis que 48 % des jeunes en situation de non-emploi résident toujours chez leurs parents cinq ans après la fin de leurs études, contre 28 % pour ceux en emploi. Les jeunes en contrat à durée indéterminée décohabitent plus que ceux en contrat à durée déterminée.

6. Le nombre d'apprentis du supérieur a été multiplié par 10 depuis 2000. Il est passé à 580 000 en 2022 (Insee, *Chiffres clés 2023*).

7. Insee, A Robert et E Sulzer, *Quitter le domicile parental : un processus très lié au parcours scolaire et professionnel*, 2020.

## GRAPHIQUE N° 2 | Taux de cohabitants selon les types d'activité parmi les 18-29 ans en 2018



Source : (Insee) Références, édition 2022, 1.4 Jeunes adultes de 18 à 29 ans (données issues du recensement de la population 2018)

Note : personnes considérées comme enfants dans la famille, c'est à dire qu'elles ne sont ni en couple, ni parents d'un enfant vivant dans le logement.

Une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) sur le niveau de vie des jeunes adultes a mis en évidence un différentiel de taux de pauvreté monétaire de 25 points entre jeunes de 18 à 24 ans cohabitants et décohabitants. Cet écart s'explique en partie par le poids du logement dans le budget des jeunes décohabitants<sup>8</sup> et par les économies d'échelle liées à la famille pour les cohabitants. La Drees souligne toutefois l'importance du milieu social d'origine, qui appelle à nuancer la moindre pauvreté monétaire des jeunes cohabitants en fonction des caractéristiques familiales. La détermination des ressources des jeunes est en effet complexe, compte tenu des transferts familiaux, difficiles à retracer et qui sont importants pour une partie des jeunes, notamment les étudiants.

Parmi les jeunes de 18 à 24 ans habitant un logement autonome, ceux sans emploi sont les plus vulnérables, du fait de l'inconstance de leurs revenus et de faibles aides sociales. Si les étudiants décohabitants constituent également un public vulnérable, la Drees précise qu'ils relativisent leurs difficultés, perçues comme transitoires. Le sentiment de privation s'accroît pour les jeunes sortis d'études lorsque leur situation professionnelle ne leur garantit pas des revenus stables, alors que le soutien parental s'estompe.

L'ouverture des droits au revenu de solidarité active (RSA) à 25 ans permet aux jeunes concernés de bénéficier d'une allocation pérenne. Elle représente ainsi un facteur différenciant pour les conditions d'accès au logement des plus de 25 ans par rapport aux plus jeunes.

8. Selon la dernière étude de l'observatoire de la vie étudiante sur les conditions de vie des étudiants en 2023, le loyer représente 56 % de leurs dépenses mensuelles.

TABLEAU N° 1 | Taux de pauvreté monétaire des 18-24 ans par statut résidentiel et professionnel, en 2014 (en %)

|                        | France entière (hors Mayotte) |               |          | France métropolitaine |               |          |
|------------------------|-------------------------------|---------------|----------|-----------------------|---------------|----------|
|                        | Co-habitant                   | Déco-habitant | Ensemble | Co-habitant           | Déco-habitant | Ensemble |
| En études              | 19,0                          | 40,2          | 29,5     | 17,5                  | 39,9          | 28,7     |
| Sortis d'études        | 20,0                          | 26,4          | 22,3     | 18,1                  | 25,6          | 20,8     |
| Dont en emploi         | 8,2                           | 14,0          | 10,7     | 7,3                   | 14,0          | 10,1     |
| Dont au chômage / NEET | 32,9                          | 56,4          | 38,8     | 30,5                  | 54,7          | 36,7     |
| Ensemble               | 19,5                          | 34,6          | 26,0     | 17,8                  | 34,2          | 24,9     |

Source : les dossiers de la Drees, Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans, février 2023 (données issues de la dernière enquête Drees-Insee sur les ressources des jeunes 2014)

Les caractéristiques des territoires sont enfin essentielles pour expliquer les phénomènes de décohabitation.

Une plus faible décohabitation des jeunes Franciliens

Selon l’Institut Paris région<sup>9</sup>, l’âge médian de décohabitation des jeunes Franciliens nés en Île-de-France (IDF) était en 2017<sup>10</sup>, de 24,8 ans. Il était supérieur de plus de 18 mois à la moyenne nationale et de plus d’une année par rapport à 2006. En 2017, près de la moitié des 18-34 ans nés en Île-de-France vivaient chez leurs parents, alors qu’ils n’étaient qu’un tiers dans les autres régions. Depuis 2006, leur part a augmenté de cinq points alors qu’elle est stable dans les autres régions. Ces écarts s’observent tant parmi les étudiants (dont 82 % vivent chez leurs parents en Île-de-France, contre 57 % en province), que parmi les jeunes au chômage (60 % contre 47 %) ou en emploi (32 % contre 22 %).

Ces taux témoignent à la fois de la plus grande facilité des Franciliens à poursuivre leurs études en restant chez leurs parents, compte tenu de l’offre de formation et de transports, et de leur plus grande difficulté à accéder à un logement indépendant, même quand ils travaillent, à cause du niveau des loyers.

9. Institut Paris Région, Les jeunes Franciliens quittent de plus en plus tard le domicile parental, *Les Franciliens, territoires et modes de vie*, septembre 2021.  
10. Date des dernières données disponibles.

### 3. Une sensibilité aux difficultés d'accès au logement

- a) Des jeunes essentiellement urbains et locataires, très largement dans le parc privé

L'attractivité des métropoles en matière d'enseignement supérieur et d'emploi, explique la plus forte concentration des jeunes. Alors que les 15-29 ans représentaient 17,5 % de la population en 2018<sup>11</sup>, ils comptaient pour 21,7 % de la population dans les zones denses et 12,2 % dans les zones peu denses.

Les jeunes recourent plus à la location que les personnes relevant des autres tranches d'âge<sup>12</sup>, ce qui correspond à leur besoin de logement de courte durée et à leur capacité financière limitée. Alors que le parc locatif privé ne représente qu'un quart des résidences principales pour la population totale, 70 % des moins de 25 ans y logent, et 50 % des 25-29 ans.

GRAPHIQUE N° 3 | Répartition des ménages par statut d'occupation selon l'âge de la personne de référence en 2020



Source : Insee, France, portrait social, édition 2023 (données issues de l'enquête Logement 2020 conduite par le CGDD-SDES)

En regard, le logement social n'est pas particulièrement propice à l'accueil des jeunes décohabitants. Alors que 16 % de l'ensemble des ménages sont locataires du secteur social<sup>13</sup>, ce taux est de 13 % pour les moins de 30 ans et même 11 %

11. Insee, chiffres clés de la jeunesse 2023.

12. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, enquête Logement 2020.

13. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, enquête Logement 2020.

pour 18-24 ans, en dépit de revenus plus faibles et malgré un taux d'acceptation des demandes plus important<sup>14</sup>. Le parc social accueille ainsi plus facilement les 25-30 ans, notamment en couple ou avec enfants, que les plus jeunes.

Selon l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes (UNCLLAJ), cette situation s'explique notamment par une offre, liée à la production de nouveaux logements comme au taux de rotation, moins forte qu'avant<sup>15</sup>. L'Union sociale pour l'habitat (USH)<sup>16</sup> souligne que la part des jeunes dans ce parc diminue, corrélativement au vieillissement de la population.

#### b) Une forte sensibilité aux tensions sur le marché du logement

Résidant dans les zones urbaines, disposant de faibles revenus et à la recherche de petits logements pour de courtes durées, les moins de 30 ans sont particulièrement sensibles aux tensions immobilières, d'autant plus qu'ils ne sont pas les seuls candidats pour l'obtention de tels logements. Le développement des locations meublées de courte durée à usage touristique ou saisonnier accentue cette concurrence sur certains territoires.

La mobilité des jeunes les conduit à subir les hausses de loyer à chaque changement de bail. Ainsi, dans l'agglomération parisienne, le loyer des personnes ayant récemment déménagé est supérieur de 22 % à celui des ménages occupant leur logement depuis plus de dix ans<sup>17</sup>. S'y ajoute l'effet relatif aux petites surfaces : les personnes s'étant récemment installées dans un studio payent un loyer au mètre carré supérieur de 21 % au loyer moyen de l'ensemble des personnes ayant récemment emménagé dans un nouveau logement.

Le sondage mené pour la Cour des comptes auprès de 1 011 jeunes de 15 à 25 ans fait état de difficultés à trouver un logement pour 60 % d'entre eux. Les principales sont le niveau des loyers (68 % des difficultés rencontrées), l'absence d'offre disponible (38 %) et le refus des propriétaires (37 %), les garanties demandées par ces-derniers jouant un rôle sélectif important.

Habitant largement le parc locatif privé, les jeunes ont enfin statistiquement plus de risques de résider dans une passoire énergétique<sup>18</sup>. Ils sont dès lors particulièrement exposés au risque de tension accentuée lié au retrait du parc locatif des logements qui ne seraient pas rénovés dans les délais prévus par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

14. Les moins de 30 ans représentent 29 % des attributaires pour 21 % des demandeurs.

15. UNCLLAJ, *Jeunesse en transition, jeunesse en installation : quel recours au logement social ?*, décembre 2021.

16. KPMG pour USH, *Le logement des jeunes : analyse des besoins et panorama des réponses existantes dans le parc social*.

17. Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, janvier 2020.

18. Selon l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), le taux de passoires énergétiques dans le parc locatif privé s'établit à 19,8 % (*Les passoires énergétiques du parc locatif privé au 1<sup>er</sup> janvier 2022*, mai 2023). Selon l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols), ce taux est de 6 % pour le parc locatif social *La rénovation des passoires thermiques dans le parc social*, février 2024.

## **B. Les étudiants, principal public ciblé par les politiques du logement en faveur des jeunes**

La question du logement des étudiants est posée dans le débat public depuis le milieu du vingtième siècle. Les coups de projecteurs médiatiques à chaque rentrée universitaire et les associations étudiantes, structurées, favorisent la prise de conscience par les pouvoirs publics des difficultés rencontrées par ce public.

L'acuité de cette question suit les évolutions démographiques, la population étudiante ayant sextuplé depuis 1960. Initialement envisagé comme une offre de services complémentaire à l'enseignement supérieur, réservé à quelques centaines de milliers de jeunes, le logement des étudiants est devenu, avec près de trois millions de personnes concernées, une véritable sous-catégorie de la politique du logement.

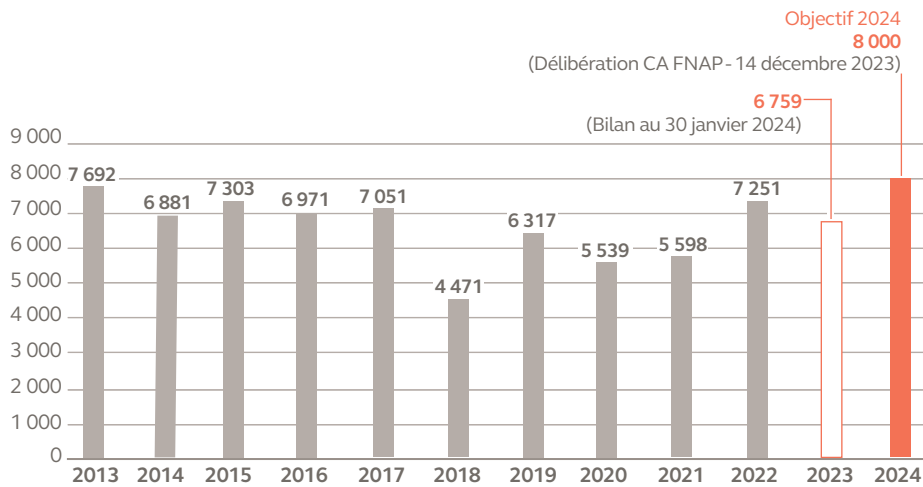
Il fait désormais l'objet d'actions bien identifiées, avec un parc immobilier spécifique, un opérateur principal et des leviers de solvabilisation.

### **1. Les résidences universitaires, piliers du logement étudiant**

La politique publique s'est longtemps concentrée sur la construction de logements destinés aux étudiants, par le développement des cités universitaires des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), puis en mobilisant également les bailleurs sociaux.

Depuis le début des années 2010, le logement étudiant à vocation sociale fait l'objet d'objectifs de production à travers des plans gouvernementaux : plan « 40 000 » en 2012 (objectif atteint avec 40 391 places créées entre 2013 et 2017, dont la moitié en Île-de-France), plan « 60 000 » en 2017, avec un bilan en janvier 2022 de 32 000 logements construits ou réhabilités. Le nouvel objectif, annoncé à l'automne 2023, prévoit sur cette base 35 000 places à construire d'ici 2027.

GRAPHIQUE N° 4 | Nombre de logements sociaux étudiants financés (13 régions métropolitaines) de 2013 à 2022



Source : ministère chargé du logement, direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP)

À la rentrée 2022, selon la direction générale de l’enseignement supérieur et de l’insertion professionnelle (DGESIP), le nombre de logements disponibles dans les résidences universitaires était estimé à 385 000, soit une capacité d’accueil de 12 % des étudiants et de 20 % des décohabitants. Ils se répartissent dans trois parcs, les deux premiers (Crous et bailleurs sociaux), à vocation sociale, représentant 62 % des logements :

- 175 000 logements gérés par les Crous : ce parc, le plus connu des étudiants, est pour près de la moitié constitué de logements appartenant aux Crous ; sa réhabilitation mobilise d’importants crédits (209 M€ de crédits de paiement exécutés en 2023 et financés par des emprunts, 108 M€ de crédits de l’État et 17,6 M€ des collectivités locales) ; l’autre moitié appartient aux bailleurs sociaux, qui en confient la gestion aux Crous ;
- 70 000 logements sociaux<sup>19</sup>, propriétés des bailleurs sociaux et gérés en direct ou confiés à d’autres gestionnaires : cette offre est moins connue, notamment parce que la communication institutionnelle à l’égard des étudiants, confiée au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous), se concentre sur son propre parc<sup>20</sup> ; elle présente pourtant des caractéristiques proches de ce-dernier ;
- 140 000 résidences privées à loyers libres, gérées par des organismes privés<sup>21</sup> ont connu un important essor à compter des années 1990 à la faveur du déploiement d’outils d’incitation à l’investissement des particuliers, dont le

19. Donnée DHUP, transmise dans le cadre de la présente enquête.  
20. À l’exception du guide *En route vers la vie étudiante*, élaboré directement par le ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation et distribué aux lycéens depuis 2023.  
21. Ex : Studea, du groupe Nexity, Logifac, Les Estudines, du groupe Réside Études...

dispositif « *Censi-Bouvard* », créé en 2009<sup>22</sup> ; depuis sa disparition fin 2022, il n'existe plus d'incitation fiscale à l'investissement des particuliers en faveur de logements destinés aux étudiants.

S'ajoutent les 30 840 places d'internat recensées par la direction générale de l'enseignement scolaire auprès des conseils régionaux qui, au sein des lycées, accueillent des étudiants des classes préparatoires aux grandes écoles et des brevets de techniciens supérieurs (BTS).

## 2. Un interlocuteur clé : le réseau des œuvres universitaires et scolaires (Crous)

Les étudiants bénéficient dès la fin du lycée d'une orientation vers les Crous s'agissant des questions liées à la vie étudiante. Bien que l'efficacité du réseau soit régulièrement remise en question<sup>23</sup>, il demeure un opérateur identifié et incontournable pour les étudiants au titre de sa mission d'information générale.

Le rôle des Crous est essentiel s'agissant du logement : ils attribuent les logements des résidences universitaires qu'ils gèrent, ils délivrent le statut de boursier, qui ouvre des droits, via l'instruction du dossier social étudiant ; ils versent ces mêmes bourses qui solvabilisent en partie les étudiants.

En 2022-2023, 665 000 étudiants ont été reconnus boursiers sur critère sociaux de l'enseignement supérieur. Ils représentent 35 % des étudiants éligibles et 22 % du total des étudiants<sup>24</sup>. Ce statut a plusieurs impacts sur l'accès au logement. Les boursiers sont prioritaires pour l'attribution des logements appartenant aux Crous. Ils représentaient ainsi 54 % des résidents au 15 novembre 2023<sup>25</sup>, contre 5 % d'étudiants non-boursiers et non en mobilité internationale. Le statut de boursier a également un impact plus favorable sur le calcul des aides personnelles au logement (APL), fondé sur un forfait de ressources différencié qui conduit à une aide plus élevée que pour les non-boursiers.

Les bourses sur critère sociaux sont principalement déterminées en fonction des revenus des parents et ne prennent pas en compte le fait que l'étudiant décohabite ou non. Néanmoins, l'éloignement du domicile familial, qui accroît la probabilité d'une décohabitation, entre dans le calcul des points de charge<sup>26</sup> qui influent sur le niveau de la bourse. À ce titre, elles sont identifiées par la DGESIP comme un levier d'accompagnement des étudiants vers le logement, d'autant que les bourses les plus élevées sont une source de solvabilisation (5 965 € annuel en 2022 pour le niveau le plus élevé, attribué à 56 000 étudiants). Le montant total des bourses sur critère sociaux versées a atteint 2,07 Md€ en 2022-2023.

22. Crédit d'impôt sur le revenu des particuliers pour l'investissement dans des résidences services à destination des étudiants, des personnes âgées ou handicapées.

23. Inspection générale de l'enseignement supérieur et de la recherche, *Le réseau Cnous-Crous, : point forts, points faibles et évolution possible du modèle*, avril 2023.

24. Les étudiants venant en France en mobilité internationale et les étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement privé non habilités à recevoir des boursiers ne sont pas éligibles aux bourses sur critères sociaux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

25. Donnée fournie par le Cnous.

26. Les points sont attribués selon la distance entre le lieu d'étude et la résidence familiale : de 30 à 249 kilomètres : 1 point ; de 250 à 3 499 kilomètres : 2 points ; et, s'agissant de l'outre-mer, 3 ou 4 points.

### 3. Des aides personnelles au logement favorables pour les étudiants

À l'instar de tous les résidents en France, les jeunes peuvent bénéficier des aides personnelles au logement, pour la prise en charge partielle de leur loyer : tout jeune titulaire d'un bail peut y prétendre, dès lors qu'il remplit les conditions applicables, notamment quant à son niveau de ressources.

Les aides personnelles au logement (APL) sont le premier soutien public aux jeunes en matière de logement : 2,7 millions de jeunes de 18 à 30 ans, soit le quart des allocataires, en bénéficiaient en 2023<sup>27</sup> pour un montant de 4,4 Md€. Les étudiants et les alternants représentent 60 % des attributaires de moins de 30 ans, pourcentage supérieur à leur part dans cette catégorie d'âge.

Si les APL ne sont pas spécifiques aux étudiants, certaines des modalités de mise en œuvre de ces aides leur sont particulières :

- les revenus des parents ne sont pas pris en compte dans le calcul des APL, même si l'étudiant est rattaché au foyer fiscal de ses parents, et en dépit d'un éventuel soutien financier<sup>28</sup>. La Cour a souligné à cet égard que les aides au logement des étudiants n'ont pas le même caractère redistributif que celui qu'ont acquis les aides au logement en général<sup>29</sup>, qui sont, quant à elles, conditionnées aux revenus perçus ;
- depuis la réforme des APL en janvier 2021, les revenus des étudiants sont réputés égaux à un montant forfaitaire<sup>30</sup>, y compris pour les étudiants salariés. Ces revenus forfaitaires étant réputés stables dans l'année, l'aide ne fait pas l'objet d'un recalcul trimestriel, contrairement aux autres attributaires.

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

Au-delà de la situation des étudiants, les jeunes ne font pas l'objet d'une politique d'accès au logement univoque. Le ministère chargé du logement déploie certes au bénéfice des moins de 30 ans les leviers de la politique du logement mais leurs effets sont limités. La question du logement des jeunes est compartimentée en différents silos administratifs ; elle est intégrée à des objectifs plus larges ou, au contraire, ne cible que des publics spécifiques. Si l'accompagnement des parcours individuels n'est envisageable que pour les jeunes les plus précaires, un effort de coordination territoriale mérite d'être mené.

27. En tant que responsable de dossier ou conjoint de responsable de dossier. L'ensemble des données relatives aux APL sont issues de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf).

28. À l'exception, depuis 2016, des étudiants rattachés au foyer fiscal de parents soumis à l'impôt sur la fortune immobilière, et qui sont dès lors exclus des aides.

29. Cour des comptes, *Les aides personnelles au logement*, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2015.

30. 8 000 € en 2024 pour les étudiants non boursiers dans le locatif ordinaire.

## A. Des outils de la politique du logement au succès inégal

La politique du logement identifie les moins de 30 ans comme un public cible en faveur duquel elle souhaite développer un parc spécifique, mobiliser le parc social et fluidifier l'accès au parc locatif privé.

### 1. Un intérêt discontinu pour le « *parc jeune* »

Les jeunes en cours d'intégration sur le marché du travail ont bénéficié d'un investissement de moindre ampleur que les étudiants pour la construction d'un parc propre. Selon une estimation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable, les deux réseaux consacrés aux jeunes actifs - foyers de jeunes travailleurs (FJT, aussi appelés Habitats Jeunes) et résidences sociales jeunes actifs (RSJA)<sup>31</sup> - offraient près de 62 000 places en 2022<sup>32</sup>. Cette capacité, portée à 68 000 places selon des travaux récents de l'Union sociale pour l'habitat (USH) et de l'Unaf<sup>33</sup>, est quatre fois inférieure à celle des résidences universitaires à vocation sociale, alors que les jeunes non étudiants sont majoritaires au-delà de 21 ans.

Même ces réseaux connaissent des difficultés (*cf. infra*). Ils représentent des solutions adaptées au besoin de logement temporaire des apprentis, qui représentent 34 % des jeunes logés dans le réseau Habitat Jeunes<sup>34</sup>, dont ils constituent l'un des publics cibles et prioritaires : le contrat d'occupation est d'une durée d'un mois renouvelable ; l'APL qui y est attachée (dite « foyer », par opposition à l'aide « locative ») n'est pas soumise au mois de carence entre la demande et le versement de l'aide.

En parallèle du « *plan 60 000* » de 2017 visant les logements étudiants, le gouvernement a lancé le « *plan 20 000* » en faveur des jeunes non étudiants. Au-delà des financements de droit commun du logement social, ce plan a bénéficié d'une mobilisation de la participation de l'employeur à l'effort de construction (la « *PEEC* ») avec l'engagement d'un cofinancement sous forme de prêts par Action Logement Service, un plan d'investissement volontaire d'Action Logement avec le versement de 65 M€ de subventions, et la mobilisation directe d'Action Logement Immobilier pour construire 5 000 de ces logements.

Cette mobilisation a permis de retrouver, en 2021 et 2022, un niveau de logements sociaux jeunes financés de plus de 3 800 par an, après un point bas de 1 500 nouveaux logements en 2018. En l'absence de nouvel objectif gouvernemental, la convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement ne comporte toutefois plus de cible de production ou de financement de « logements dédiés » aux jeunes.

31. Les FJT ont le statut d'établissement et service social et médico-social contrairement aux RSJA. Financés par la Cnaf, ils doivent accueillir prioritairement des jeunes actifs de moins de 25 ans.

32. Inspection générale de l'environnement et du développement durable, *Évaluation et pistes d'évolution pour les foyers de jeunes travailleurs*, 29 avril 2022.

33. Union professionnelle du logement accompagné. Donnée issue de la réponse de l'USH à la Cour.

34. Réseau des 287 adhérents à l'Union nationale pour l'habitat autonome des jeunes, qui regroupaient 45 300 logements et accueillaient 210 000 jeunes en 2022.

## 2. Une mobilisation du logement social de droit commun aux effets encore limités

Des initiatives ont été prises depuis une quinzaine d'années pour favoriser l'accès des jeunes au parc social, le ministère de la transition écologique et l'USH<sup>35</sup> s'associant pour promouvoir ces dispositifs. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<sup>36</sup> a ouvert aux moins de 30 ans la faculté de colocation dans le parc social. Étendue à tout type de colocataires en 2018<sup>37</sup>, la colocation reste très marginale, en raison notamment des réticences des bailleurs face à l'absence de solidarité des colocataires et à un coût de gestion et un risque de vacance des logements accrus. Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, 6 500 colocataires résidaient dans 3 300 logements sociaux<sup>38</sup>, soit 0,06 % du parc.

L'article 109 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN), a par ailleurs ouvert la possibilité de réserver une partie du parc social aux jeunes de moins de 30 ans<sup>39</sup>. Le développement de ces logements est lent, les bailleurs y ayant recours principalement lors d'opérations neuves et peu pour le parc existant. De 2020 à 2023, quelque 3 000 autorisations ont ainsi été délivrées, alors que la nécessité d'une autorisation préfectorale et la complexité en matière de récupération des charges rendent le dispositif contraignant.

Au-delà de ces initiatives, l'USH et l'UNCLLAJ<sup>40</sup> soulignent que le faible nombre de logement de petites et moyennes surfaces dans le parc, la longueur des procédures d'attribution et l'image du parc social sont des obstacles majeurs à l'accueil des jeunes. Proposer des stratégies de marque ciblées, communiquer de manière numérique et avec réactivité concourrait à répondre aux attentes de ce public. C'est l'initiative prise par exemple par Vosgelis et le groupe Estoria avec la marque « *Jump* », ainsi qu'Action Logement Immobilier qui, en Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, commercialise sous la marque « *Yellome* » des résidences universitaires pour les jeunes actifs ou pour les alternants sans spécifier qu'il s'agit de logements sociaux.

## 3. La facilitation de l'accès au parc locatif privé

Par nature, les leviers d'actions sur le marché privé sont moins directs. Compte tenu de leur forte proportion à habiter le parc locatif privé, les jeunes sont l'un des publics visés par les dispositifs destinés à garantir l'ouverture du marché locatif et à maîtriser les loyers dans les zones tendues, comme l'encadrement des loyers ou la réglementation sur les meublés touristiques de courte durée, dont l'évaluation de l'efficacité reste à effectuer.

35. Élaboration d'une « *feuille de route en faveur du logement des jeunes* » de l'USH en 2022.

36. Dite « *loi Molle* ».

37. Par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN).

38. Agence nationale de contrôle du logement social, *3 300 logements en colocation dans le parc social au 1<sup>er</sup> janvier 2022*, septembre 2022.

39. Le bail, d'un an renouvelable, ne donne pas droit au maintien dans les lieux.

40. USH, *Le logement des jeunes : analyse des besoins et panorama des réponses existantes dans le parc social*, juin 2024 et UNCLLAJ, *Jeunesse en transition, jeunesse en installation : quel recours au logement social ?* décembre 2021.

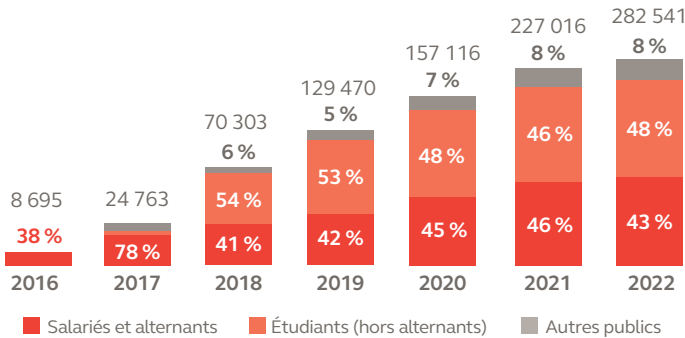
Plusieurs initiatives d'inégale importance concernent spécifiquement les jeunes, certaines pour améliorer l'attractivité de leur profil vis-à-vis des propriétaires, d'autres pour les aider dans leur mobilité.

#### a) Une garantie et un cautionnement facilités

Face aux difficultés des jeunes à fournir les garanties demandées lors de la signature d'un bail, Action Logement a développé depuis 2016 et au-delà des seuls salariés, la garantie Visa pour le logement et l'emploi (Visale). Caution locative accordée gratuitement, elle garantit le paiement du loyer et des charges en cas de défaillance du locataire. Ce dernier doit ensuite rembourser les sommes ainsi avancées. Depuis 2018, tous les jeunes de 18 à 30 ans peuvent en bénéficier, alors qu'elle est attribuée sous conditions au-delà de 31 ans<sup>41</sup>.

Entre 2016 et 2023, 1,2 million de garanties Visale ont été octroyées, dont 92 % à des jeunes de moins de 30 ans, et un peu plus de la moitié aux étudiants. Ces derniers sont les premiers contributeurs à la croissance du dispositif, en particulier via les contrats souscrits pour les logements Crous (103 000 en 2023, soit le tiers des contrats Visale émis<sup>42</sup>).

GRAPHIQUE N° 5 | Évolution du nombre de contrats Visale émis par an et de la part de chaque public de 2016 à 2022



Source : convention quinquennale entre l'État et Action logement, [dossier de presse](#), 16 juin 2023

Parmi les bénéficiaires du dispositif, les jeunes présentent le taux d'impayés le moins élevé (6 %, taux qui tombe à 4,9 % pour les étudiants) mais le taux de recouvrement le plus faible (14,9 %). Ces impayés représentent un coût moyen de 202 € par contrat (366 € pour les salariés de plus de 30 ans) et une dette cumulée de 87,7 M€ entre 2016 et 2023 (29,7 M€ pour les plus de 30 ans). Pour la période 2023-2027, une enveloppe de 520 M€, financée par la participation de l'employeur à l'effort de construction via Action Logement, est prévue pour couvrir les versements de trésorerie correspondant à la sinistralité anticipée des contrats en cours.

41. Comme avoir un salaire mensuel net inférieur ou égal à 1 500 € ou être en mobilité professionnelle.

42. Note d'analyse Visale de 2023 T4 de l'APAGL/Action Logement.

La garantie Visale, dont la notoriété est en hausse grâce aux actions de communication, est confrontée au refus de certains bailleurs, qui l'associent à un public fragile ou qui ont déjà souscrit une garantie des loyers impayés conduisant à exclure les candidatures adossées à une garantie Visale. Les 318 000 contrats Visale émis en 2023 représentaient néanmoins 8 % des transactions locatives de l'année<sup>43</sup>. Avec 74 % des contrats émis en zone tendue et 79 % de contrats qui n'auraient pas été conclus sans cette garantie<sup>44</sup>, le dispositif a prouvé son utilité. Son évaluation complète par Action Logement, en 2024, devait préciser ce bilan s'agissant en particulier de son utilité sociale et de son efficience.

Avec 15 750 bénéficiaires en 2023, les jeunes représentent également 42 % des bénéficiaires du LocaPass, prêt à taux zéro octroyé par Action logement pour le dépôt de garantie exigé à la location. Ce dispositif, destiné à tous les salariés du secteur privé non agricole, est en effet également ouvert à certains jeunes<sup>45</sup>.

#### b) Le développement d'outils d'accompagnement à la mobilité

Le bail mobilité, créée par la loi ELAN, cherche à répondre au besoin des étudiants, des jeunes en formation et des personnes en mobilité professionnelle, à qui il est réservé. Ce contrat de location de logements meublés, limité à 10 mois non renouvelable, propose des conditions simplifiées de gestion pour introduire la souplesse attendue pour les locations de courte durée. Dans la mesure où il n'est pas soumis à déclaration, il est impossible de connaître le nombre de baux mobilité signés.

Action Logement a par ailleurs créé en 2018 l'aide Mobili-Jeune, réservée aux alternants de moins de 30 ans, touchant moins de 80 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic), et qui ont dû changer de résidence principale ou prendre un double logement. Elle propose, pendant deux fois onze mois maximum, une subvention venant compléter les APL<sup>46</sup>. Elle a bénéficié entre 2018 et 2022 à 518 576 jeunes, soit 28,6 % des apprentis préparant un diplôme du supérieur sur cette période.

## B. Une action publique morcelée, à coordonner sur chaque territoire

Les trajectoires des jeunes sont plurielles et la politique en faveur de la jeunesse n'est pas conçue comme un tout. Ce constat vaut pour leur accès au logement.

Au-delà des initiatives décrites ci-dessus, le logement des jeunes intéresse souvent l'action publique lorsqu'il s'inscrit dans une logique d'insertion sociale ou professionnelle. Il fait ainsi partie des préoccupations d'acteurs divers, dans le cadre de la politique de l'emploi ou de la lutte contre la pauvreté notamment. Cela conduit à un émiettement des démarches entre dispositifs « *jeunes actifs* », « *jeunes alternant* », « *jeunes précaires* », ou autres statuts, sans coordination systématique entre eux.

43. Note d'analyse Visale de l'APAGL/Action Logement susmentionnée, à partir d'une étude LocService.

44. Évaluation du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, 2020.

45. Les jeunes de moins de 30 ans en alternance ou en recherche d'emploi ainsi que certains étudiants salariés.

46. Entre 10 et 100 €.

Porteuse d'éventuelles innovations, au cœur desquelles se trouvent les dispositifs du logement accompagné, cette fragmentation est source de complexité. Elle appelle une coordination locale.

## 1. Le logement accompagné : expérimentations résidentielles et formule privilégiée pour les plus précaires

L'instabilité en matière de ressources et de situation vis-à-vis de l'emploi, qui caractérise une partie de la jeunesse, complique l'accès et le maintien dans le logement. Face à ce constat, les acteurs associatifs s'emparent des formes nouvelles d'habitat et jouent un rôle de tiers de confiance. Le besoin d'accompagnement lié au logement est prégnant pour les jeunes les plus précaires, qui font l'objet d'initiatives au titre d'un « accompagnement global » et individualisé.

### a) L'intermédiation : créer la confiance et promouvoir des formes innovantes d'habitat

Pour répondre aux hésitations des bailleurs face à des profils jugés « à risque », et afin de favoriser la stabilité dans le logement, les acteurs du logement accompagné des jeunes se positionnent comme tiers de confiance *via* divers outils : intermédiation locative, bail accompagné et bail glissant principalement<sup>47</sup>.

De nouvelles formes d'habitats solidaires ont aussi été créées pour répondre pour partie au besoin de logements abordables des jeunes. La loi ELAN a ainsi apporté un cadre juridique à la cohabitation intergénérationnelle. Elle permet « à des personnes de soixante ans et plus de louer ou de sous-louer à des personnes de moins de trente ans une partie du logement dont elles sont propriétaires ou locataires »<sup>48</sup>. La démarche est encadrée par une structure souvent associative, et suppose une « contrepartie financière modeste<sup>49</sup> » de la part du jeune.

Cette cohabitation intergénérationnelle et les autres formules de logement intermédié que sont les colocations à projets solidaires ou « kaps »<sup>50</sup> ou les maisons intergénérationnelles, sont des dispositifs de niche, peu développés malgré la mobilisation des acteurs (1 100 colocataires solidaires en 2022-2023 et moins de 2 600 colocations intergénérationnelles entre 2018 et 2021)<sup>51</sup>. Outre qu'ils nécessitent un encadrement humain important, pour apparier les binômes et faire vivre les projets, ils ne constituent pas un mode d'habitat plébiscité.

47. L'intermédiation locative permet d'instituer un tiers de confiance, agréé par les services de l'État, entre le propriétaire privé et l'occupant du logement. Le bail accompagné est mis en place pour les moins de 30 ans par les CLLAJ, qui se portent garants. Le bail glissant permet le passage de la sous-location à la location directe, le plus souvent dans le cadre de conventions entre le bailleur social et l'organisme d'insertion.

48. Art. L. 118-1 du code de l'action sociale et des familles.

49. Art. L. 631-17 du code de la construction et de l'habitation.

50. Porté par le réseau de l'association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), les kaps' permettent à des jeunes de moins de 30 ans de vivre en colocation à loyer modéré dans un quartier populaire, en ayant un engagement dans un projet collectif.

51. Source AFEV pour les colocations solidaires et, pour les colocations intergénérationnelles, le réseau Cohabitis, *Le potentiel économique de la cohabitation intergénérationnelle Solidaire, Caractéristiques des publics concernés et effets socioéconomiques*, mai 2022.

## b) Les jeunes précaires : le logement comme outil d'un accompagnement global et individualisé

Face à des jeunes dont les difficultés sont multiples et nécessitent, au-delà du logement, un accompagnement au titre de l'insertion sociale, de l'emploi ou de la santé, des dispositifs souvent expérimentaux sont mis en place à l'échelle nationale. Le logement y apparaît comme un outil de stabilisation :

- le programme ALEJ (accès au logement et à l'emploi des jeunes), déployé en Haute-Garonne en 2020 puis dans l'Hérault et en Seine-Saint-Denis a été conçu par la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal) en partenariat avec l'agence du service civique pour permettre à des jeunes vivant en habitat informel<sup>52</sup> de s'engager dans une mission de service civique tout en bénéficiant d'un accompagnement renforcé, d'une durée de 12 mois minimum (44 000 € de financement par cohorte de dix jeunes et par an) ;
- le volet jeune du programme « *un chez-soi d'abord* », destiné aux 18-21 ans sans logement et souffrant de troubles psychiques sévères, propose un accompagnement plus intensif que le programme classique, de trois ans renouvelable. Aux deux sites expérimentaux de 55 places à Toulouse et Lille (pour un budget total de 3 212 000 € de 2020 à 2023) doivent s'ajouter 12 nouveaux sites au vu des résultats positifs de l'évaluation<sup>53</sup> ;
- le volet « *jeunes en rupture* » du contrat d'engagement jeunes (CEJ), destiné aux jeunes cumulant des difficultés dont l'absence de logement stable, a été doté de 10 M€ en 2022 puis 2023 pour l'accompagnement vers et dans le logement<sup>54</sup>. Il repose sur un co- accompagnement par l'opérateur chargé du CEJ et par un autre acteur au titre du logement (64 % des projets retenus), de la mobilité ou de la santé. Son déploiement s'est accompagné de la nomination de 77 référents dans les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui assurent l'interface entre les professionnels de l'insertion par l'emploi et les solutions d'hébergement (3,8 M€ en 2023 et 2,2 M€ en 2022).

À ces expérimentations nationales s'ajoutent de nombreux exemples locaux où le logement est soit la porte d'entrée, soit un outil clé de l'accompagnement global des jeunes en difficulté. C'est le cas du dispositif « *Autonomise-Toit !* », déployé dans l'Indre-et-Loire, et dont l'objectif est de mettre fin à la juxtaposition, peu lisible, de dispositifs de logement accompagné dont les critères et les calendriers d'attribution obéraient le passage fluide d'une solution à l'autre, accroissant d'autant le risque de rupture de parcours. Ce programme témoigne de l'intérêt d'une approche globale qui s'adapte au jeune, comme des difficultés de proposer ce service pour l'ensemble des situations rencontrées.

52. Les jeunes ciblés par le programme sont les jeunes nationaux, réfugiés ou ressortissants intracommunautaires, mal-logés, vivant en squat, en bidonville ou sans domicile-fixe.

53. Après l'entrée dans le dispositif, l'accès à un logement intervient dans le délai d'un mois en moyenne, avec un taux de maintien dans un logement de 80 % à 24 mois et un passage en bail direct pour 12 % des jeunes. Dhal, *Un chez soi d'abord Jeunes : expérimentation et effet*, rapport final, juillet 2023.

54. S'y ajoutent les crédits destinés à l'accompagnement à l'insertion professionnelle.

### Le dispositif local « *Autonomise-Toit !* »

« *Autonomise-Toit !* » a été créé en 2021 sous l'impulsion du conseil départemental d'Indre-et-Loire, afin de fusionner six dispositifs segmentés et peu lisibles, relevant tous du logement accompagné des jeunes<sup>55</sup>. À fin mars 2024, 335 jeunes avaient été accompagnés. Destiné aux jeunes de 16 à 25 ans ayant besoin de consolider leur autonomie, il met en œuvre le principe du Logement d'abord, avec une priorité donnée à l'accompagnement à la recherche et à l'installation dans un logement. S'y ajoute un accompagnement dans des domaines variés (emploi, santé, etc.), qui repose sur la coordination des acteurs par un référent unique. Le caractère plus ou moins soutenu de l'accompagnement s'adapte à la situation du jeune au fil du temps, à l'initiative de son référent. L'évaluation du dispositif fait état d'un coût moyen inférieur à la superposition des six dispositifs précédents (200 € par jeune et par mois contre 360 € avant fusion), et d'un fort taux de réussite : 84 % des jeunes sont stabilisés dans un logement autonome de droit commun à la sortie du dispositif, alors qu'ils sont 81 % en situation précaire ou d'hébergement transitoire à leur entrée.

« *Autonomise-Toit !* » signale qu'elle bute toutefois sur la difficulté à trouver des petits logements abordables et qu'elle présente en conséquence un délai d'attente important au regard de la situation précaire des jeunes (sept mois en moyenne fin 2023 pour les jeunes non locataires). Par ailleurs, le dispositif n'est qu'un maillon de la chaîne allant de l'hébergement au droit commun, puisqu'il vise les jeunes capables d'occuper un logement en autonomie et inscrits dans un parcours professionnel ou susceptibles de l'être à court terme (57 % sont en formation à l'entrée dans le dispositif). Il ne peut accueillir les jeunes à la rue et très marginalisés, pour lesquels un accompagnement plus lourd et coûteux est nécessaire.

## 2. Les limites de l'approche fragmentée

La multitude d'acteurs impliqués et de propositions élaborées repose sur le souci de répondre au mieux aux situations individuelles. Elle est pourtant source de complexité, voire d'inefficacité.

Les dispositifs à vocation universaliste mais qui font droit à des statuts différents peuvent prêter le flanc à la critique. C'est le cas des APL qui ne connaissent pas des classes d'âge mais des statuts ou des types de ressources<sup>56</sup> sans que ceux-ci ne soient strictement corrélés à la situation financière des jeunes. L'Union nationale

55. Logements temporaires, colocations pour des jeunes sans ressources, logements réservés à des sortants de l'aide sociale à l'enfance, « *tremplin logement jeunes* », aide financière à la gestion de la sous location, accompagnement social lié au logement classique.

56. Le mode de calcul des APL destinées aux jeunes diffère en fonction de la nature présumée de leurs ressources (statuts étudiant boursier, étudiant non boursier, apprenti, actif) et de la nature du logement habité (APL foyer ou APL locative).

pour l'habitat des jeunes (Unhaj)<sup>57</sup> a ainsi documenté la manière dont le traitement différencié des jeunes en formation et des jeunes actifs lors de la réforme des APL s'est traduite par un moindre soutien des jeunes actifs précaires, alors que leur situation financière n'est pas différente de celle de certains étudiants.

Les tensions affectant les foyers de jeunes travailleurs (FJT) sont également symptomatiques de l'éclatement des acteurs et des objectifs poursuivis. Conçus pour accompagner l'autonomisation résidentielle des apprentis et des jeunes en début de parcours professionnel et financés, au titre de leur projet socio-éducatif, par les caisses d'allocations familiales, les FJT s'inscrivent aussi désormais dans le champ de l'insertion. Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes y orientent des jeunes plus éloignés de l'emploi, quoique solvables. L'État, qui concourt à 30 % environ de leur financement (16,6 M€ en 2023), souhaite y disposer d'un contingent pour des jeunes orientés par les services intégrés d'accueil et d'orientation qui gèrent la plateforme de l'hébergement d'urgence (le 115). Certains départements leur demandent enfin d'accueillir des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance. Ces demandes accentuent la tension sur les places disponibles et fragilisent l'équilibre économique des foyers de jeunes travailleurs, contrevenant à l'objectif de développement du réseau porté par le « plan 20 000 » de 2017.

La profusion d'informations sur les aides, les procédures ou l'offre de logements disponibles, consubstantielle de l'ère numérique et des réseaux, témoignent également de l'éparpillement des acteurs, chacun ayant investi dans la communication. Au niveau national, plusieurs sites traitant du logement des jeunes coexistent<sup>58</sup> sans assurance d'un contenu exhaustif ou à jour. S'agissant des structures d'information locale, les comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), qui ont pour objectif d'apporter conseils et accompagnement en matière de logement aux jeunes de 16 à 30 ans, auraient pu faire office de « guichet unique ». Toutefois, sans financement garanti pour leur mission socle d'information, le réseau n'est pas présent sur l'ensemble du territoire<sup>59</sup>. S'y superposent les associations départementales d'information sur le logement (ADIL, sans rôle dédié à l'égard des jeunes<sup>60</sup>), le réseau Info Jeunes (IJ<sup>61</sup>), et les structures des collectivités locales, formant un ensemble dont la cohérence et la lisibilité supposent un partenariat étroit. Les bailleurs sociaux et privés présentent leurs propres sites alors que différentes plateformes cherchent à recenser l'offre de particuliers (« Lokaviz' » pour les étudiants, portée par les Crous). Au-delà de la capacité à s'orienter dans l'information que requiert ce paysage prolifique, il est source d'inefficience.

57. Unhaj, *Étude de l'impact de la réforme des APL sur les jeunes logés par le réseau Habitat Jeunes*, mai 2021.

58. « Boussole des jeunes » (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse), « 1jeune1solution » (ministère du travail), « messervices.etudiants.gouv.fr » (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche), « Projet'toit » de l'union nationale des CLLAJ, cofinancée par le ministère de la transition écologique.

59. L'Union nationale des CLLAJ compte un peu plus de 100 membres, inégalement réparti sur le territoire, dont seul le tiers est strictement autonome d'autres structures comme les missions locales ou les FJT.

60. Une association par département (13 n'en disposent pas), qui apporte un conseil, en particulier juridique, sur le logement, et s'adresse à tous les publics.

61. 1 100 structures labellisées par l'État, qui informent, orientent et accompagnent les jeunes de 11 à 30 ans sur l'ensemble des problématiques.

Cette fragmentation des actions publiques obère leur recensement et la synthèse de leurs coûts. Les financements dépendent de différents acteurs, dans des configurations variables selon les territoires, et sont souvent intégrés dans des enveloppes plus globales. Lorsqu'elles relèvent de la politique du logement, ces enveloppes ne détaillent pas le budget consacré aux jeunes. *A contrario*, celles de la politique de la jeunesse ou de la lutte contre la pauvreté ne détaillent pas les financements destinés au logement. Certains financements sont pérennes et d'autre liés à des appels à projets. Dans ce contexte, les pouvoirs publics sont dans l'incapacité d'estimer les synergies existantes ou l'efficacité des actions menées.

### 3. Coordonner dans chaque territoire pour partager les objectifs au vu de diagnostics communs

Les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État constituent le niveau le plus adapté pour dépasser cette complexité et organiser la coordination des acteurs. Le logement des étudiants fait déjà l'objet, quand il rencontre une volonté politique locale, d'initiatives probantes destinées à produire une connaissance partagée et à aligner les objectifs et les moyens. Ces initiatives peuvent inspirer des démarches relatives au logement des jeunes.

#### a) Produire une connaissance partagée : l'exemple des observatoires territoriaux du logement étudiant (OTLE)

Les observatoires territoriaux du logement étudiant, lancés en 2019, sont une initiative des territoires, représentés par l'Association des villes universitaires de France et la Fédération nationale des agences d'urbanisme, avec le soutien de l'État. La trentaine d'observatoires labellisés couvrait, en 2017, 72 % des étudiants hors Île-de-France. Plusieurs ont prouvé leur capacité à produire des diagnostics précis, travail qui a permis, à Lyon et Orléans par exemple, l'appropriation des enjeux et une juste évaluation des besoins par l'ensemble des acteurs. Il éclaire les exécutifs locaux pour l'élaboration ou la révision des programmes locaux de l'habitat (PLH) ou la programmation annuelle des aides à la pierre. Certains OTLE sont aussi un socle au co-financement d'études sur les besoins à venir. Si des diagnostics peuvent être produits en dehors des OTLE<sup>62</sup>, leur fonctionnement partenarial est fructueux.

Qu'il s'agisse d'une extension du périmètre des observatoires territoriaux du logement étudiant ou de démarches *ad hoc* en fonction des territoires, le croisement des informations des différents partenaires constituerait une avancée pour la cohérence de l'action en faveur du logement des jeunes.

62. À la Rochelle, l'ADIL produit des données proches de celles des OTLE sur l'offre de résidences étudiantes, sans s'astreindre à la gouvernance attendue ; en Île-de-France, l'atelier parisien d'urbanisme et l'institut Paris Région produisent des données statistiques précises pour éclairer la décision publique.

## b) Les collectivités locales, moteurs de la coordination

Dans le cadre des plans interministériels « *priorité jeunesse* » et « *plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale* » de 2013, la direction générale de la cohésion sociale, la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal), la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, se sont associées pour commander une étude au Cerema<sup>63</sup> sur l'amélioration de l'accès au logement des jeunes. Destinée à « *capitaliser les initiatives et projets locaux selon quatre thèmes : la connaissance des besoins, l'élaboration de stratégies territoriales et leur gouvernance, la production d'une offre de logement diversifiée, les formules d'accompagnement* », elle présente 19 expériences qui témoignent de la capacité des acteurs locaux à s'emparer de la problématique du logement des jeunes.

La mise en place d'une gouvernance partagée est l'une des principales recommandations de cette étude. Là encore, les initiatives existantes concernent souvent les étudiants. Si les plans gouvernementaux donnent une impulsion, ces gouvernances fonctionnent lorsqu'elles sont intégrées aux priorités stratégiques locales de développement économique et de soutien à la jeunesse (Nouvelle-Aquitaine) ou de développement de l'enseignement supérieur (métropole de Lyon). Dans des formats différents, elles permettent de réunir les parties concernées (plus de 40 acteurs associés au contrat d'objectifs et d'orientation pour le logement étudiant de la métropole bordelaise), de définir des objectifs pluriannuels communs (atteindre un taux de 9,5 % de logement étudiants à vocation sociale à échéance 2029 pour la métropole de Lyon) et de mobiliser les dispositifs de droit commun pour y concourir (subvention complémentaire des collectivités locales aux aides à la pierre ; crédits du plan de relance pour la réhabilitation du parc des Crous par exemple).

Ces exemples pourraient inspirer des formats consacrés au logement des jeunes en fonction du diagnostic et de la prégnance des enjeux territoriaux, éventuellement en mettant à profit les comités existant au niveau régional (comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement-CRHH) ou départemental (comité de suivi des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées-PDALHPD). Ainsi, en Occitanie, un comité pour le logement des jeunes, copiloté par la région et la préfecture de région, se réunit deux fois par an depuis 2016 pour traiter du logement de l'ensemble des jeunes. Cette formalisation, qui apparaît souhaitable, doit rester adaptée à la diversité des territoires et ne pas donner lieu à la recherche d'une uniformisation nationale.

63. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), *Améliorer l'accès au logement des jeunes : des initiatives locales aux propositions*, septembre 2016.

# Conclusion et recommandation

Les spécificités des besoins ou des difficultés des jeunes pour accéder à un logement autonome sont bien identifiées. Bien que la plupart de leurs attentes rejoignent celle des autres ménages (logement abordable, à proximité de leur activité), la mobilité des jeunes et la modestie de leurs ressources complexifient cet accès. Les approches d'accompagnement par publics cibles se développent, notamment s'agissant des jeunes très précaires. La profusion des dispositifs montre que l'action publique ne manque pas de leviers. La territorialisation des démarches, portées par les collectivités locales et les acteurs de terrain avec le soutien de l'État, témoigne d'un souci d'adaptation au plus proche des réalités quand il s'agit d'une priorité politique portée localement.

Au niveau territorial, un effort de coordination et une gouvernance adaptée aux spécificités locales pourraient s'inspirer de ce qui existe souvent déjà pour le logement des étudiants. La politique du logement des jeunes gagnerait également à une mise en réseau et une valorisation des expériences locales existantes, rôle d'animation revenant à l'État.

La Cour formule la recommandation suivante :

- Capitaliser et diffuser régulièrement à l'échelle nationale les bonnes pratiques en matière d'accès au logement des jeunes (*ministère du logement et de la rénovation urbaine*).

# Réponse reçue à la date de la publication

Réponse de la ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire  
et de la décentralisation, chargée du logement .....282

**Réponse de la ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire  
et de la décentralisation, chargée du logement**

Vous m'avez transmis, par courrier du 26 novembre 2024, le chapitre « *L'accès des jeunes au logement* » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Je vous confirme l'engagement de mon ministère dans les aspects complémentaires de la politique publique du logement des jeunes : accompagnement de l'émancipation et de l'accès à l'autonomie ; attention portée au début des parcours résidentiels ; identification de solutions-logement pour rendre possible l'accès à l'emploi et aux études supérieures sur l'ensemble du territoire ; réponses davantage sociales pour les jeunes en plus grandes difficultés.

De portée générale, les aides personnelles au logement viennent en appui des publics jeunes. Depuis 2018, les jeunes de moins de trente ans, dont un grand nombre d'étudiants, ont aussi été rendus éligibles à la garantie locative Visale d'Action Logement.

Les besoins spécifiques des jeunes en général et des étudiants en particulier présentent des points communs : une forte pression démographique ; une recherche orientée vers de plus petits logements une attente de solutions rapides selon l'offre d'emploi ou le lieu d'inscription dans l'enseignement supérieur ; des durées de location plus courtes, liées à une plus grande mobilité en début de parcours professionnel et aux cycles de l'enseignement supérieur ; des ressources plus modestes, parfois irrégulières, qui appellent des réponses à caractère social ; un accompagnement social parfois nécessaire pour que le jeune puisse acquérir son autonomie dans le logement.

D'une part, mon ministère a réuni l'ensemble des acteurs dans une même ambition de développement de l'offre dédiée et de réponses adaptées aussi bien pour les jeunes actifs que pour les étudiants, tout particulièrement nécessaires en secteur tendu où les petits logements sont moins nombreux, l'accès au logement social plus difficile et le taux de rotation faible. Mon ministère s'attache à « outiller » les territoires et encourage leur mobilisation en s'appuyant sur les réseaux, en particulier les associations de collectivités, en collaboration active avec l'Union sociale pour l'habitat et avec le soutien d'Action Logement.

L'extension progressive du regard des observatoires territoriaux du logement des étudiants (OTLE) au logement des jeunes en général permet la bonne appropriation des enjeux et une juste évaluation des besoins par l'ensemble des acteurs du logement et éclaire les exécutifs locaux dans leurs démarches d'élaboration ou de révision des programmes locaux de l'habitat (PLH), ainsi que dans la programmation annuelle des aides à la pierre. Il est ainsi possible de contribuer à la vitalité des secteurs d'emplois et de développer l'attractivité des pôles d'enseignement supérieur.

C'est ainsi que le développement de l'offre de logements sociaux « jeunes » connaît une dynamique qui repose sur des réponses complémentaires pour répondre aux besoins spécifiques des jeunes en fonction des besoins locaux, avec différents niveaux d'autonomie : les foyers de jeunes travailleurs (FJT), les autres résidences sociales au projet social également orienté vers les jeunes mais qui n'ont pas le statut de FJT (dites « *résidences sociales jeunes actifs – RSJA* ») ou les logements « *jeunes de moins de trente ans* » (en référence à l'article 109 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN).

D'autre part, l'accompagnement vers et dans le logement des jeunes les plus vulnérables est un élément primordial de la politique de résorption du sans-abrisme et constitue un aspect majeur de prévention de l'exclusion : la jeunesse est une période charnière où les risques de ruptures peuvent être nombreux, d'autant plus pour ceux dont les parcours dans l'enfance ont été marqués par la précarité ou les prises en charge institutionnelles. Les différentes solutions de logement accompagné existantes apportent une réponse pertinente pour soutenir les parcours, au sein soit de dispositifs également accessibles aux autres classes d'âge, soit d'offres de logement abordable dédiées à la jeunesse, comme les FJT et les RSJA. L'État porte avec ses partenaires le développement de ces solutions ; un objectif de 25 000 nouveaux logements agréés en résidences sociales et FJT a été fixé pour la période 2023-2027.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que des dispositifs renforcés ont été développés par l'État pour s'adapter aux besoins des jeunes les plus vulnérables, qui cumulent plusieurs difficultés ou facteurs de risques. Elle relève également que de nombreux autres dispositifs existent sur les territoires, notamment portés et soutenus par les collectivités territoriales. Dans ce contexte deux enjeux sont à relever : la lisibilité des offres et leur cohérence sur chaque territoire, d'une part ; la performance globale de ces dispositifs et de l'écosystème pour des parcours d'accompagnement et parcours résidentiels des jeunes plus simples et fluides, d'autre part. Les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) ont vocation à coordonner les parcours d'accompagnement des personnes sans domicile et ils s'inscrivent à ce titre comme des acteurs incontournables de l'orientation des jeunes les plus vulnérables, en lien avec tous les partenaires de la jeunesse. Les SIAO ont vu leurs effectifs renforcés de 580 équivalents temps plein depuis 2021, dont 14 % de postes dédiés à la facilitation des réponses pour les jeunes. Le recrutement de ces référents jeunes contribue à l'interconnaissance des professionnels des différents horizons et à mieux comprendre les spécificités de chacun. La réforme

de la gouvernance des SIAO, engagée en 2022, est également un levier pour une meilleure coordination des acteurs (État, collectivités territoriales, associations généralistes ou spécialisées du secteur social, bailleurs sociaux, personnes concernées, autres partenaires du champ médico-social, sanitaire ou de l'insertion professionnelle).

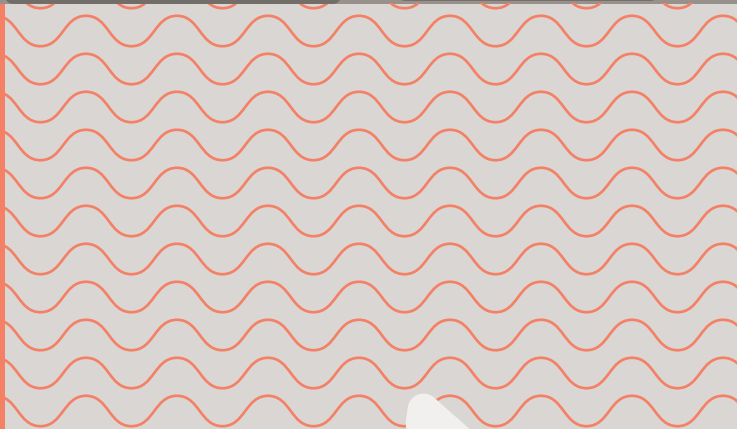
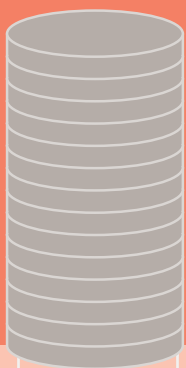
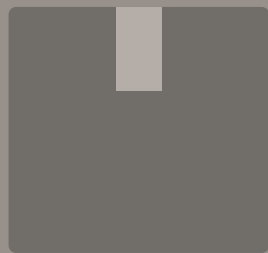
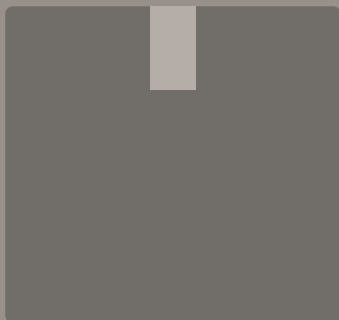
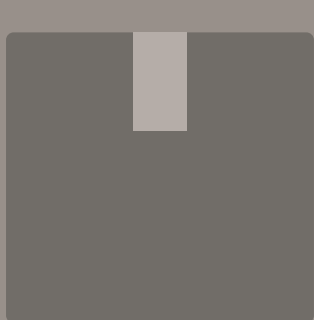
En accord avec le Premier ministre, je porte un objectif ambitieux de développement de l'offre à destination des étudiants, qui devra être porté à 15 000 logements par an dans les prochaines années. La production historiquement haute en 2024 de l'ordre de 9400 logements financé en résidences étudiantes – est un rebond qu'il faut amplifier. Je souhaite en particulier mobiliser les dispositifs de transformation de bureau vacant qui peuvent sans doute, du fait de leur emplacement et leur mode de construction, être plus rapidement transformable en logements de petite typologie. Je souhaite également diversifier l'offre de logements à destination des étudiants, notamment dans le parc de logements intermédiaires.

Il m'apparaît par ailleurs essentiels de mieux mobiliser les opportunités foncières des universités, dont la mission première n'est pas de gérer un patrimoine immobilier, mais qui hésite à céder leurs fonciers en raison de la valeur qu'ils peuvent représenter. Il est alors particulièrement nécessaire d'identifier – sur la base des expérimentations locales menées – les collaborations et les synergies à généraliser pour que les terrains disponibles puissent permettre la production de logements étudiants, et que les universités en tire des recettes substantielles.

Je souscris donc pleinement aux objectifs de meilleure coordination locale. Mon ministère poursuivra ses travaux nationaux en ce sens et s'investira dans les initiatives locales qui pourraient émerger pour les soutenir et les capitaliser.

---





### 3.

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

Le droit aux transports pour tous est inscrit dans la loi depuis 1982. Il a été transformé en un droit à la mobilité en 2019<sup>1</sup> qui ne concerne pas spécifiquement les jeunes, sauf pour les transports scolaires. Il doit permettre aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.

Les jeunes de 15 à 25 ans<sup>2</sup> sont particulièrement concernés : ils ont peu de moyens financiers et sont moins motorisés que le reste de la population<sup>3</sup>. En 2018, environ la moitié des jeunes de 18 à 24 ans aurait retardé le recours à un service du quotidien ou y aurait renoncé faute de moyen de transport<sup>4</sup>.

---

1. Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

2. Ils sont 8,2 millions selon l'Injep, *Les chiffres clés de la jeunesse*, 2023.

3. En 2018, selon l'Insee, 72,6 % des ménages dont le référent est âgé de 16 à 24 ans avaient un véhicule personnel, contre 84,1 % pour l'ensemble de la population.

4. Laboratoire de la Mobilité Inclusive (ELABE), *La mobilité et l'accès aux services de la vie quotidienne*, 2018.

Faciliter leurs déplacements, c'est leur permettre de participer à la vie sociale, d'accéder à la formation et à l'emploi, autant d'enjeux essentiels à leur insertion dans la société. La possibilité d'accéder aux transports collectifs du quotidien est donc essentielle. C'est sur ce thème que se concentre le présent chapitre.

Cet enjeu de politique publique s'exerce dans un cadre très décentralisé, en France comme en Europe<sup>5</sup>, avec des difficultés de coordination. Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM : régions, intercommunalités, etc.) sont chargées de définir l'offre de transport et sa tarification et de contribuer à son financement. Pour répondre aux différents besoins, notamment des jeunes, elles utilisent le levier tarifaire et renforcent l'offre de transport dans un contexte de contraintes financières accrues.

Le présent chapitre est issu d'une enquête réalisée par la Cour et huit chambres régionales et territoriales des comptes auprès d'un échantillon d'autorités organisatrices de la mobilité<sup>6</sup>, des principaux opérateurs de transport public et de leurs associations nationales<sup>7</sup>.

Il montre l'importance des besoins de mobilité des jeunes, dont la satisfaction par l'utilisation des transports collectifs diminue avec l'entrée dans la vie active (I). Les soutiens tarifaires, allant parfois jusqu'à la gratuité, ont pour objectif d'encourager la fréquentation des transports collectifs par les jeunes (II). En revanche, le développement de l'offre a été moins privilégié par les autorités organisatrices de la mobilité, alors qu'il répondrait davantage aux attentes et aux besoins spécifiques des jeunes, plus particulièrement dans les zones périurbaines et rurales (III).

---

5. Avec des modèles différents, sans singularité réelle en France, France Stratégie, *Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne*, 2019.

6. Régions Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie, Communautés d'agglomération de Creil Sud Oise, du Pays de Laon, de Dracénie Provence Verdon et du Grand Avignon, Orléans Métropole, Communauté urbaine de Dunkerque, Syndicats mixtes des mobilités de l'aire grenobloise et d'Artois mobilités, Hauts-de-France mobilités, Sytral Mobilités (AOM des territoires lyonnais) et Île-de-France Mobilités.

7. Régions de France, Groupement des autorités responsables de transport (GART) et Union des transports publics et ferroviaires (UTPF).

# Chiffres clés

**30 %**

des jeunes de 15 à 17 ans utilisent les transports collectifs pour leurs déplacements quotidiens, soit presque 4 fois plus que l'ensemble de la population

**38 %**

des jeunes ruraux de 15 à 29 ans ont renoncé à un entretien d'embauche en raison de difficultés de déplacement



**38 €**

c'est le tarif moyen d'un abonnement mensuel de TER (transport express régionaux) pour les jeunes



**528 €**

c'est le budget mensuel de transport (véhicule individuel ou transport collectif) pour les jeunes ruraux. Il est de 327 € pour les jeunes urbains

**46 %**

des jeunes de 18 à 24 ans considèrent que la rapidité est le premier critère de choix d'un mode de transport quotidien, devant son prix (31 %)

**+ 10,6 %**

d'offre de transports (en km) dans les agglomérations, entre 2017 et 2022



**20 contrats**

opérationnels de mobilité signés, à l'échelle des 300 bassins de mobilité progressivement définis à partir de 2021

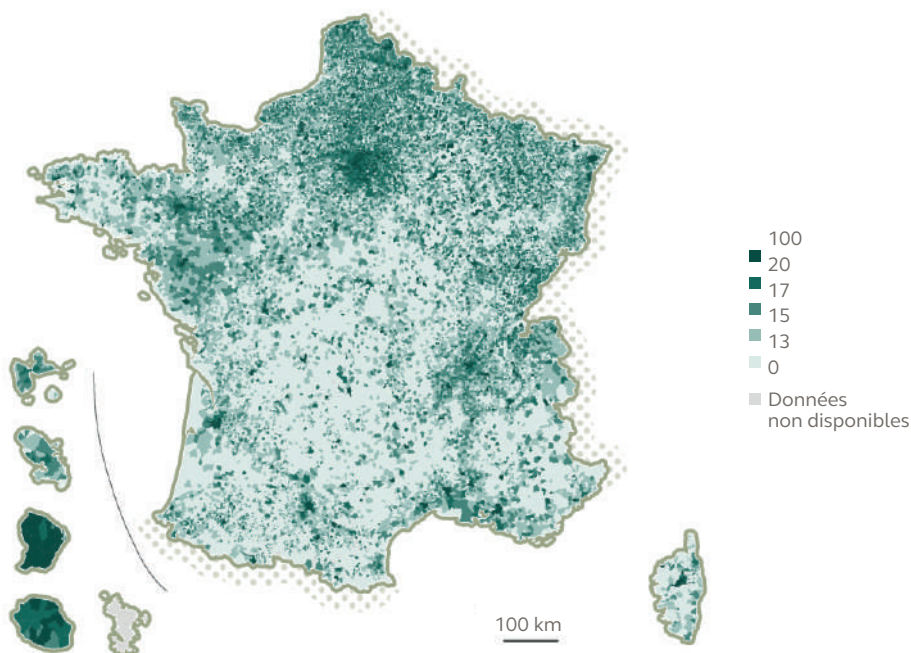
## I. La mobilité en transports collectifs, un enjeu déterminant pour la jeunesse

L'usage des transports collectifs par les jeunes progresse. Il se heurte toutefois à des difficultés les conduisant souvent à privilégier la voiture dès qu'ils accèdent à un emploi stable.

### A. Un besoin crucial de mobilité, particulièrement pour la formation et l'accès à l'emploi

Les jeunes constituent un groupe social hétérogène, composé notamment des jeunes scolarisés (représentant 87 % des 15-19 ans et 39 % des 20-24 ans) et des jeunes actifs (35 % des 15-24 ans), aux comportements et besoins de transport différents. Les jeunes étudiants se concentrent à 61 % dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants, contre 53 % des jeunes actifs et 46 % de la population<sup>8</sup>.

CARTE N° 1 | Part de population de 15 à 29 ans



Source : Insee, [recensement de la population](#)

8. Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (Cerema), d'après l'Insee et le ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation (MPTD), [Enquête mobilité des personnes](#), 2019, et/ou [Enquête transports déplacement](#), 2008. Le Cerema est un établissement public expert en aménagement et transports, qui accompagne l'État et les collectivités locales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques sur ces champs.

La mobilité locale (en semaine et à moins de 80 km du domicile) des 15 à 25 ans a peu augmenté depuis 10 ans (26,7 km/j en 2019 contre 26,5 en 2008). Elle est comparable à celle de l'ensemble de la population pour la distance parcourue (26,7 km/j, contre 26,5 pour la population globale) mais les jeunes se déplacent un peu moins souvent<sup>9</sup>.

Comme pour le reste de la population, la mobilité longue (plus de 80 km) progresse de 16 % en 10 ans chez les jeunes. Elle est passée de 5 544 km en 2008 à 8 030 km en 2019<sup>10</sup>. Les 15-25 ans sont ceux qui utilisent le plus les transports collectifs (trains et autocars longue distance), à hauteur de 1 200 km par an pour les 15-18 ans et de plus de 1 500 km par an pour les 19-25 ans, contre 900 km par an en moyenne pour l'ensemble de la population.

Les jeunes ménages<sup>11</sup> consacrent une part plus élevée de leurs ressources aux transports collectifs (3,4 %, contre 1,9 % pour l'ensemble de la population).

La première contrainte à la mobilité n'est cependant pas le prix mais le manque d'offre de transport. En 2016, 25 % des jeunes ont renoncé à un emploi et 21 % à une formation en raison de difficultés de transport, et plus de la moitié a dû restreindre sa vie sociale faute de moyen de transport<sup>12</sup>.

Il existe d'autres freins aux déplacements, tels que la sécurité, la crainte des transports ou le handicap. Ils sont une épreuve pour près de trois jeunes sur dix. En particulier, les adolescents des zones urbaines sensibles se heurtent à trois obstacles toujours d'actualité : plus grandes difficultés des jeunes filles à se déplacer, peur des déplacements en transports collectifs et interactions conflictuelles pouvant conduire à un repli sur le quartier<sup>13</sup>.

La mobilité en transports collectifs est un enjeu majeur pour les jeunes, d'autant plus que le temps de formation s'allonge et que le premier emploi est souvent plus précaire, avec un premier CDI obtenu entre 27 et 29 ans<sup>14</sup>. De plus, quatre jeunes sur dix ont changé de zone d'emploi durant leurs sept premières années de vie active : 70 % ont changé de département, 10 % de région<sup>15</sup>.

9. 2,6 déplacements par jour pour les 15-18 ans et 2,9 pour les 19-25 ans étudiants, contre trois pour l'ensemble de la population.

10. Elle représentait 48 % des kilomètres parcourus par les étudiants de 19 à 25 ans en 2019, contre 39 % en 2008.

11. Ménages dont la personne référente a moins de 25 ans. Source : Insee, *Les dépenses des ménages en 2017, Enquête Budget de famille*, 2020.

12. Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), *Les difficultés de transport : un frein à l'emploi pour un quart des jeunes*, 2017.

13. Nicolas Oppenheim, *Adolescents de cités, l'épreuve de la mobilité*, 2016.

14. Jean Viard, *Un nouvel âge jeune*, 2019.

15. CEREQ, *Chemins vers l'emploi et la vie adulte : l'inégalité des possibles*, 2022.

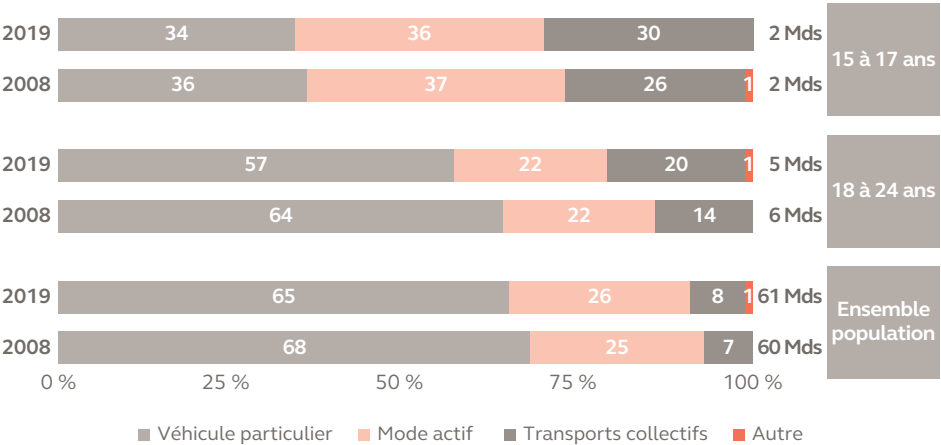
B. Des transports collectifs de plus en plus privilégiés jusqu’à l’obtention du premier emploi

Pour se déplacer localement, les jeunes ont, plus que les autres habitants et davantage que par le passé, recours aux transports collectifs.

En effet, même si l’usage de la voiture reste dominant<sup>16</sup>, il a reculé entre 2008 et 2019 au profit des transports collectifs, dont la part a progressé, passant de 14 à 20 % pour les 18-24 ans et de 26 à 30 % chez les 15-17 ans. Cette évolution tient à l’allongement des études et à une entrée plus tardive dans la vie active. Elle met aussi en évidence un besoin de transport collectif croissant et un certain succès des politiques de mobilité en faveur des jeunes.

À partir de 25 ans, l’usage de la voiture reste prépondérant. La fidélisation des jeunes dans les transports collectifs, avant cet âge charnière, revêt donc un caractère stratégique.

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



Source : ART, d’après ENT2 2008 et EMP 2019 – Note : Le mode actif renvoie au vélo et à la marche.

Le principal frein à l’utilisation des transports collectifs est géographique. Il révèle une fracture territoriale entre les zones urbaines d’une part, rurales ou périurbaines d’autre part. Ainsi, l’offre limitée dans les zones rurales conduit les jeunes à plus utiliser la voiture. 85 % des jeunes ruraux de 18-24 ans avaient le permis en 2019, contre 41 % des jeunes de l’agglomération parisienne selon l’Injep.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où des efforts sont réalisés pour développer l’offre de transport collectif, le Cerema observe aussi une moindre mobilité.

16. Ils utilisent peu les deux-roues motorisés (3 % des moins de 18 ans et 1 % des 18-24 ans)

## C. De nombreux acteurs locaux de la mobilité

### 1. Face à l'enjeu de la mobilité, une structuration récente des acteurs publics

La réforme, relativement récente, opérée par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), a clarifié la gouvernance des mobilités. Celle-ci s'articule désormais autour du couple régions-intercommunalités en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Ces autorités traitent respectivement<sup>17</sup> des mobilités à l'échelle régionale (TER, cars interurbains) et des mobilités locales (métro, *tramway*, bus) à l'échelle des bassins de vie.

La LOM a mis fin aux « zones blanches » en milieu rural, désormais couvertes par une autorité organisatrice de la mobilité (communauté de communes ou, à défaut, région). Les deux types d'AOM ont également vu leurs compétences élargies aux mobilités actives, partagées ou solidaires<sup>18</sup> et gèrent le transport scolaire et à la demande (TAD), chacune sur leur territoire.

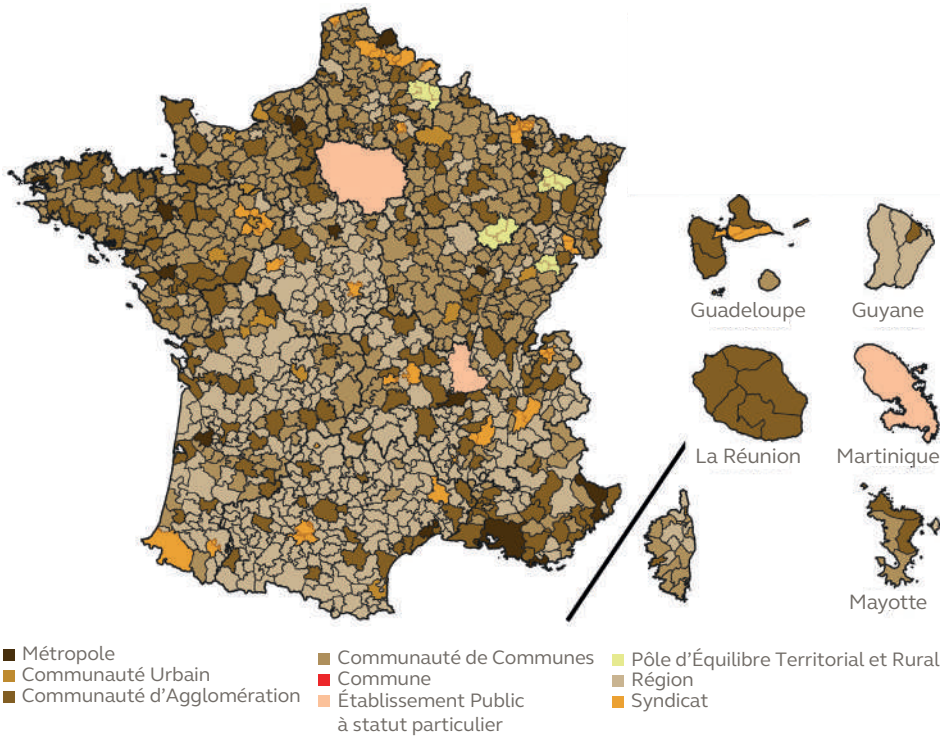
Il existe ainsi plus de 700 AOM locales, qui définissent les politiques publiques des mobilités. L'État, qui n'est AOM que pour les trains Intercités, joue un rôle d'ensemblier.

L'articulation des autorités organisatrices de la mobilité est essentielle – elles ne recouvrent pas toujours les bassins d'emploi ou de formation correspondant à leur population – mais reste insuffisante. Les régions sont cheffes de file de la mobilité et chargées d'organiser les modalités de l'action commune des AOM mais sans pouvoir de décision. Des outils (contrat opérationnel de mobilité, plan d'action en faveur de la mobilité solidaire etc.) encouragent une action coordonnée des autorités organisatrices de la mobilité mais ils sont encore peu utilisés. Enfin, les enjeux liés à la mobilité de la jeunesse ne sont pas toujours pris en compte par d'autres politiques publiques (solidarité, habitat, aménagement, emploi, etc.).

17. En Île-de-France, ces deux missions sont exercées par un établissement spécifique depuis 1949, dénommé aujourd'hui Île-de-France Mobilités (IDFM).

18. Destinés aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ou de handicap.

CARTE N° 2 | Les AOM locales au 1<sup>er</sup> janvier 2024



Source : [www.francemobilites.fr](http://www.francemobilites.fr)

2. D'importants soutiens financiers publics en matière de transports collectifs

Les dépenses consacrées par les autorités organisatrices de la mobilité aux transports collectifs ne ciblent pas un public en particulier, notamment les jeunes<sup>19</sup>.

Les dépenses publiques de transports, relativement stables, sont de l'ordre de 37 Md€. Les principaux financeurs publics sont les collectivités locales. Les transports et la mobilité correspondent aux premiers budgets des régions et des intercommunalités, soit respectivement 12 Md€<sup>20</sup> et 10 Md€<sup>21</sup>, auxquels s'ajoute le budget d'Île-de-France Mobilités (14,9 Md€). Ces chiffres incluent le financement des « plans vélos » régionaux et locaux (1 Md€ en 2021<sup>22</sup>). Pour financer ces dépenses, les autorités organisatrices, à l'exception jusqu'en 2024 inclus des régions et des nouvelles AOM locales sans ligne régulière, bénéficient de recettes fiscales issues des employeurs publics et privés (11,2 Md€ de versement mobilité pour les AOM locales et 0,8 Md€ de taxes spécifiques pour la Société du Grand Paris, devenue en janvier 2024 la Société des Grands Projets).

19. En dehors des transports scolaires et des compensations de leurs réductions tarifaires.

20. Régions de France, d'après les comptes administratifs 2023.

21. Données 2022. Source : GART (échantillon de 193 AOM).

22. Vélos et Territoires, *Enquête nationale sur les politiques modes actifs*, 2022.

De son côté, l'État contribue à la mobilité locale et régionale en finançant les redevances annuelles d'accès au réseau ferré des TER (2 Md€<sup>23</sup>) et en accordant des subventions ciblées, pour le développement de transports collectifs en site propre ou pour le plan « Vélo et marche » (environ 0,6 Md€ par an). De plus, l'État finance l'exploitation des trains Intercités (à hauteur de 0,85 Md€ en 2023)<sup>24</sup>.

Les budgets des AOM sont de plus en plus contraints, dans le contexte de hausse des charges de fonctionnement et de renouvellement des investissements. Cette tension ne concerne pas seulement les jeunes, à l'exception des transports scolaires, et limite leurs possibilités de développer l'offre.

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

L'article L. 1221-5 du code des transports fait de la politique tarifaire une prérogative des autorités organisatrices de la mobilité<sup>25</sup>. En pratique, le soutien à la mobilité des jeunes se fait essentiellement à travers des réductions tarifaires afin de les encourager à utiliser les transports collectifs. Cette politique rencontre néanmoins des limites que sont le manque de prise en compte des ressources financières et l'absence de fidélisation des jeunes. En effet le tarif constitue un véritable frein pour les jeunes vulnérables, soit un quart à un tiers des jeunes<sup>26</sup>. Des pistes de progrès existent à travers la tarification solidaire ou un meilleur accompagnement de ce public dans l'utilisation des transports.

### A. Des politiques de réduction tarifaire reposant principalement sur un critère d'âge

#### 1. L'âge comme critère principal

Les grilles tarifaires des AOM ont évolué d'une logique de statut (étudiant, lycéen etc.) à une logique d'âge. Cette stratégie, retenue notamment par les métropoles d'Orléans et de Lyon, permet d'élargir le champ des réductions tarifaires à l'ensemble des déplacements<sup>27</sup> et des jeunes.

Souvent, la limite d'âge est fixée à 25 ans<sup>28</sup>, parfois moins (18 ou 19 ans par exemple) ou, au contraire, portée à 26 ans voire plus.

23. Auxquels s'ajoute une subvention au régime de retraite des cheminots, estimée à 0,6 Md€ en 2023 pour les transports express régionaux.

24. Il verse aussi chaque année à SNCF Voyageurs des compensations liées aux tarifs sociaux nationaux (16 M€ en 2023, cf. [article L. 2151-4](#) du code des transports).

25. Toutefois, elles doivent accorder au moins 50 % de réduction ou une aide équivalente aux personnes dont les ressources leur permettent de bénéficier du dispositif complémentaire santé solidaire (CSS) sans participation financière ([article L. 1113-1](#) du code des transports).

26. Drees, [Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans](#), 2023.

27. Non limités, par exemple, aux déplacements domicile-étude ou aux lignes scolaires.

28. 58,5 % sur un panel de 171 adhérents du GART.

Le critère de l'âge peut se combiner avec d'autres critères statutaires, comme par exemple dans la métropole de Brest, où les étudiants boursiers bénéficient de tarifs plus avantageux. En Île-de-France, les principales offres pour les jeunes associent âge et statut ; ainsi les jeunes non étudiants et sans emploi paient plein tarif, sauf s'ils bénéficient du forfait gratuité « *jeunes en insertion* » ou achètent un forfait « *jeunes week-end* ».

2. Des réductions tarifaires allant parfois jusqu'à la gratuité

Pour les transports collectifs locaux, les jeunes bénéficient en général d'une réduction de 50 % sur le prix des abonnements plein tarif. De grandes disparités existent toutefois, avec des réductions allant de 30 % à 70 %, parfois plus importantes lorsqu'une tarification solidaire a été mise en place (cf. C-1), allant dans certains cas jusqu'à la gratuité.

TABLEAU N° 1 | Exemples de réductions tarifaires en faveur des jeunes en juin 2024

| AOM                        | Abonnement (€/an) |       | %<br>de réduction |
|----------------------------|-------------------|-------|-------------------|
|                            | plein tarif       | jeune |                   |
| CA du Pays de Laon         | 300               | 192   | 36 %              |
| CA du Grand Avignon        | 200               | 100   | 50 %              |
| IDFM                       | 950,4             | 382,4 | 60 %              |
| Orléans Métropole          | 496,8             | 199   | 60 %              |
| Sytral (Métropole de Lyon) | 798,6             | 250   | 69 %              |

Sources : AOM  
Note : des tarifs complémentaires accessibles aux jeunes sous certaines conditions (bénéficiaires du RSA, étudiants boursiers, etc.) peuvent également exister sans être référencés ici.

Pour les transports express régionaux, les régions proposent des réductions tarifaires, comme Auvergne-Rhône-Alpes ou Centre-Val de Loire, avec des remises de l'ordre de 50 %. Le coût moyen d'un abonnement mensuel pour les jeunes en France s'élève à 38 €<sup>29</sup>.

Parallèlement aux réductions offertes sur les abonnements, certaines AOM ont mis en place des réductions sur le ticket unitaire. Une politique centrée sur la réduction du coût des abonnements peut en effet emporter certains effets négatifs pour les jeunes usagers locaux occasionnels. En Île-de-France, à compter du 2 janvier 2025, les prix des tickets unitaires ont été plafonnés pour tous les publics, ce qui a entraîné une baisse du prix de certains trajets inter-zones mais une hausse pour les trajets intra-zones. Dans la métropole de Lyon, le carnet de 10 tickets à prix réduit cible en revanche les moins de 26 ans. Des dispositifs de post-paiement, dès lors qu'ils sont plafonnés au niveau du tarif de l'abonnement, comme en Nouvelle-Aquitaine avec *JustGo* ou dans la métropole de Nantes avec le dispositif « *Formule*

29. Source : Régions de France.

*Sur Mesure* », constituent une autre solution. Ils peuvent être couplés avec des systèmes de paiement ouvert par carte bleue ou *smartphone*, que le public jeune maîtrise bien, facilitant l'emploi des transports.

Au-delà, des mesures de gratuité ont aussi été mises en place. Dans la région Hauts-de-France, les cars interurbains sont gratuits pendant les week-ends, les jours fériés et pendant les vacances scolaires pour les moins de 26 ans. La région Centre-Val de Loire propose le week-end aux jeunes un volume de billets de trains ou de cars régionaux gratuits ou, lorsque ce volume est épuisé, des réductions de 50 à 66 %. Au sein de la communauté urbaine de Dunkerque, l'ensemble du réseau de bus est gratuit pour tous les usagers. À Strasbourg, les tramways et les bus sont gratuits pour les moins de 18 ans résidant dans la métropole ou à Kehl (Allemagne).

### Le tarif « + = 0 » de la région Occitanie

Mis en place 2021, le tarif « + = 0 » est accessible aux jeunes âgés de 12 à 26 ans pour leurs trajets en TER et cars régionaux. Il vise à fidéliser les usagers.

Du premier au dixième voyage par mois, le prix acquitté correspond à 50 % du prix plein tarif. Du onzième au vingtième voyage, les trajets sont gratuits. Enfin, au-delà du vingtième voyage, les trajets sont gratuits et l'utilisateur alimente une « cagnotte » qui lui servira à payer les dix premiers voyages des mois suivants<sup>30</sup>.

En complément d'offres permanentes, des mesures temporaires peuvent être appliquées, notamment l'été, comme les *Pass Jeunes*. Ainsi, depuis 2020, pendant l'été, la région Bretagne met à disposition des jeunes scolarisés ou titulaires de sa carte de transport solidaire des billets de train, de car ou de bateau gratuits.

### Les Pass Jeunes

À l'initiative des régions, hors Île-de-France, un *Pass Jeune TER* a été proposé en juillet et août 2020 et 2021 aux jeunes de moins de 26 ans.

À 29 € par mois, il permettait de voyager de manière illimitée sur l'ensemble des TER. En 2021, 84 000 *Pass Jeunes* ont été vendus, contre près de 69 000 en 2020. Le coût de ces dispositifs n'a pu être évalué par SNCF Voyageurs, les bénéficiaires pouvant voyager en libre accès sans billet ni réservation.

Avec l'appui de l'État, un dispositif similaire (*Pass Rail*) a été mis en place pour l'été 2024. Pour 49 € par mois, les jeunes de 16 à 27 ans ont pu voyager sur l'ensemble des TER et des trains Intercités. Au total, 235 000 *Pass Rail* ont été vendus et 2,3 millions de billets réservés (soit environ 10 billets par passager), dont 87 % concernent les trains express régionaux. Le coût du dispositif est estimé à 15 M€ net<sup>31</sup>.

30. Selon la région Occitanie, le tarif « + = 0 » et les dispositifs « trains à 1 € » et « cars à 2 € » à destination de l'ensemble des usagers, ainsi que l'offre estivale « trains à 1 € » pour les moins de 27 ans, ont conduit à une hausse de 25 % de la fréquentation des trains régionaux entre 2019 et 2023.

31. Il s'agit de l'écart entre les coûts bruts (baisse des recettes des TER liée à l'utilisation des *Pass* et dépenses de mise en œuvre du dispositif) et les recettes tirées de la vente des *Pass*.

Les jeunes peuvent aussi bénéficier sur le réseau ferré national de dispositifs réglementaires ainsi que des offres commerciales proposées par SNCF Voyageurs. Outre les réductions permises par la carte familles nombreuses<sup>32</sup>, deux tarifs sociaux prévus par le code des transports sont accessibles aux jeunes : le tarif abonnement travail<sup>33</sup> et le tarif élèves, étudiants, apprentis (EEA)<sup>34</sup>. SNCF Voyageurs propose à titre commercial la carte *Avantage Jeune*, qui permet aux jeunes de 12 à 27 ans d’obtenir des réductions sur les lignes TGV INOUI, Intercités et sur les lignes TER de certaines régions, ainsi que l’abonnement *Max jeune*<sup>35</sup>. Les régions ne sont pas tenues d’appliquer ces différents tarifs mais le font dans la plupart des cas.

3. Des politiques tarifaires favorables aux jeunes

Les politiques de réduction tarifaire ont facilité les déplacements des jeunes et les ont encouragés à adopter une mobilité durable. Elles ne sont toutefois assorties d’aucun objectif précis, privant ainsi les AOM d’un outil de pilotage.

Comme le montre le tableau suivant, la part des jeunes dans l’utilisation des transports collectifs est sensiblement supérieure à celle des recettes qu’ils génèrent.

TABLEAU N° 2 | Parts de fréquentation et de recettes issues des jeunes<sup>36</sup>

| Périmètre                  | Part de fréquentation*<br>jeune (%) | Périmètre<br>(âge) | Part de recettes jeune<br>(%) |
|----------------------------|-------------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| IDFM                       | 25                                  | 15-25              | 9,5 <sup>37</sup>             |
| SYTRAL (Métropole de Lyon) | 34                                  | 11-25              | 22                            |
| Métropole Rouen Normandie  | 47                                  | < 26               | 39                            |
| Métropole d’Orléans        | 41                                  | < 26               | 30                            |
| CA Creil Sud Oise          | 34                                  | < 25               | 9                             |
| TER                        | 33                                  | < 26               | 23                            |

Sources : d’après AOM ou opérateurs \* en nombre de voyages  
Note : CA : communauté d’agglomération

32. Accessible aux familles ayant trois enfants ou plus à charge dont au moins un mineur. Elle offre des réductions de 30 % à 75 % selon le nombre d’enfants mineurs.  
33. Limité aux trajets domicile-travail, sans excéder 75 km, dans tous les trains sans réservation obligatoire.  
34. Ouvert à tout élève de moins de 21 ans, étudiant de moins de 26 ans ou apprenti de moins de 23 ans pour le trajet domicile-établissement d’étude ou d’apprentissage, il donne droit, selon le cas, à un nombre illimité de trajets dans les trains hors TGV ou à un nombre limité dans les TGV. Les opérateurs de service librement organisé autres que SNCF Voyageurs ne sont pas tenus d’appliquer ces tarifs sociaux nationaux.  
35. Abonnement mensuel ouvert aux 16 à 27 ans permettant de voyager en seconde classe dans certains TGV Inoui et Ouigo et trains Intercités pour 0 € dans la limite des places disponibles pour ce tarif.  
36. Les données portent sur 2022 ou 2023.  
37. Part des recettes des abonnements *Imagine R étudiant et scolaire*, hors *Imagine R junior* (< 11 ans) et *Navigo jeunes weekend*.

Ces données témoignent de l'existence de politiques tarifaires favorables aux jeunes et ne prennent pas en compte les déplacements des jeunes sans titre de transport et sans paiement<sup>38</sup>.

## B. Des avantages tarifaires qui ont leurs limites

### 1. Une prise en compte insuffisante de la situation financière des jeunes

L'âge comme critère unique conduit à écarter la question de la situation financière réelle des jeunes. Ainsi, un jeune salarié peut bénéficier des mêmes avantages tarifaires qu'un étudiant sans revenus, tout en se voyant rembourser une partie de son abonnement aux transports collectifs par son employeur (50 % *a minima* dans le secteur privé et 75 % dans le secteur public). Parfois, dans le cadre d'un plan de mobilité employeur (PdME)<sup>39</sup>, la réduction tarifaire peut être plus avantageuse que celle accordée à un jeune non salarié.

La prise en compte d'autres critères, notamment les revenus ou le quotient familial du foyer, permettrait d'ajuster les politiques tarifaires des AOM pour soutenir les jeunes qui en ont le plus besoin et en limiter le coût.

### 2. Des incitations financières pas assez efficaces pour fidéliser les jeunes

Le comportement des jeunes atteignant l'âge limite pour bénéficier des tarifs réduits n'est pas connu des autorités organisatrices de la mobilité ni des opérateurs de transport. Aucune étude sur le sujet n'a pu être transmise.

Cependant, par exemple, on observe dans l'agglomération rouennaise une baisse progressive des abonnés jeunes entre 20 et 25 ans. Le constat est le même pour les 19-21 ans du réseau d'Angers-Loire-Métropole.

Des changements de lieux de vie (études, emplois etc.) peuvent expliquer pour partie ces diminutions sur un territoire. Elles sont aussi liées à l'inadaptation de l'offre à leurs besoins, en particulier lors de l'accès au premier emploi et à l'acquisition d'une voiture : les jeunes ne sont alors plus captifs des transports collectifs. La politique tarifaire apparaît en ce cas insuffisante pour fidéliser davantage les jeunes adultes face à la concurrence de la voiture. L'offre constitue le critère prédominant pour choisir les transports collectifs.

Cette situation doit inciter les AOM à mieux connaître les besoins et les comportements des jeunes, utilisateurs ou non des transports publics, en particulier à partir de 17-18 ans, afin d'identifier les raisons les conduisant à renoncer à leur usage et d'améliorer l'offre en conséquence.

38. Par rapport au taux de fraude global, dans les TER, celui des 15-25 ans est supérieur de deux points et s'établit à 9 % (enquêtes annuelles de SNCF Voyageurs). Dans les réseaux des agglomérations de plus de 100 000 habitants exploités par Transdev, le taux de fraude des 18-24 ans atteint 34 % et est supérieur de 13 points au taux de fraude global (enquête 2022).

39. Depuis la LOM, toutes les entreprises regroupant plus de 50 salariés sur un même site doivent intégrer dans leurs négociations annuelles obligatoires un volet consacré aux déplacements domicile-travail. À défaut d'accord, les entreprises doivent élaborer un PdME. Par exemple, celles du Grand Avignon dotées d'un tel plan peuvent obtenir des tarifs préférentiels de 20 € par an pour leurs salariés de moins de 26 ans quand un étudiant du même âge devra payer 100 €.

## C. Des politiques tarifaires à mieux cibler et à coordonner

En ciblant davantage leurs politiques tarifaires, les AOM pourraient dégager des moyens financiers pour développer l'offre à destination des jeunes qui habitent dans les zones rurales et périurbaines et répondre à leurs besoins de mobilité.

### 1. Le recours aux tarifications solidaires

Ces dernières années ont été marquées par le développement de tarifs solidaires, prenant en compte la capacité contributive à l'aide du quotient familial comme à Grenoble. Cette pratique concernait entre 9 et 12 % des réseaux urbains en 2015<sup>40</sup> et existe également au niveau régional.

Par exemple, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, une tarification solidaire (*ZOU solidaire !* et *ZOU solidaire + !*) a été mise en place à compter de 2023. Une tarification spécifique (*Pass « Zou Études ! »*) n'a été conservée que pour les jeunes de moins de 26 ans suivant un enseignement. Un quotient familial inférieur ou égal à 500 € par mois donne accès à 90 % de réduction sur les TER et cars régionaux. Un quotient familial compris entre 501 € à 700 € par mois permet de bénéficier d'une réduction de 50 %. Au-delà, le plein tarif s'applique. De même, dans la métropole lyonnaise, Sytral Mobilités propose des abonnements *Solidaire réduit* (10,5 € par mois) aux élèves et étudiants boursiers ainsi qu'aux chômeurs âgés de 18 à 24 ans inscrits à France Travail. La métropole d'Orléans étudie la mise en place d'une tarification prenant en compte le quotient familial.

La prise en compte d'un critère de ressources peut donc être articulée avec un critère d'âge afin d'adapter plus finement les tarifs proposés aux jeunes disposant de faibles ressources, avec des offres correspondant à leurs capacités financières. Les opérateurs de transport savent gérer ce type de gamme tarifaire.

Dans deux réseaux examinés par le Cerema et situés dans des villes étudiantes, la mise en place d'une tarification solidaire s'est accompagnée d'une augmentation du nombre d'abonnés étudiants ou âgés de 19 à 25 ans<sup>41</sup>.

La politique de gratuité constitue aussi un moyen de répondre à l'objectif d'une meilleure prise en compte des jeunes aux situations financières les plus fragiles. Ce faisant, elle permet aussi de les attirer davantage vers les transports publics. Elle nécessite, cependant, des moyens financiers qui ne seront pas consacrés au développement de l'offre et présente des effets de seuil<sup>42</sup>. Elle doit donc faire au préalable l'objet d'une analyse des besoins de tous les usagers potentiels et de ses conséquences sur l'équilibre financier du service de transport.

40. Cerema, *Tarification solidaire dans les transports publics*, septembre 2022.

41. Cf. L'étude réalisée par le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement) concernant la mise en place de politiques de tarifications solidaires par quatre réseaux de transport.

42. Comme dans la métropole de Lille (18 ans), où un jeune boursier de 20 ans paiera mais pas un jeune de 17 ans sans difficulté financière.

## 2. Renforcer la coordination tarifaire à l'échelle régionale

Faciliter les déplacements au sein des territoires suppose également, notamment, d'harmoniser les pratiques tarifaires, y compris au sein des réseaux placés sous la responsabilité d'une même autorité organisatrice de la mobilité.

En effet, des différences peuvent exister. En Auvergne-Rhône-Alpes, le transport scolaire est gratuit dans le département de l'Ain mais payant dans le Puy-de-Dôme. En Île-de-France, les abonnements aux circuits scolaires spéciaux ne permettent pas toujours d'emprunter les lignes régulières.

### Une meilleure coordination des aides financières en faveur des jeunes

En plus des réductions pratiquées par les AOM, certaines collectivités territoriales, notamment les départements, au titre de leurs compétences de solidarité, ou certains centres communaux d'action sociale (CCAS) proposent une participation financière voire remboursent le coût des abonnements. C'est le cas en Île-de-France où, par exemple, la ville de Paris rembourse aux collégiens et lycéens leur forfait annuel quand le département du Val-de-Marne<sup>43</sup> en prend en charge la moitié.

Ces mesures conduisent à des différences entre jeunes pour un même service public. Elles gagneraient à être mieux coordonnées, de sorte que les aides puissent être décidées en concertation entre les différents acteurs.

En tant que cheffes de file de la mobilité, les régions ont un rôle majeur à jouer en matière de coordination tarifaire, aussi bien pour leur propre réseau que pour les autres réseaux situés dans leur ressort.

Le *Pass Jeune* et le *Pass Rail* mis en place ces dernières années constituent par ailleurs un début de coordination interrégionale.

## 3. Informer et accompagner les jeunes

La combinaison de différents critères (âge, statut etc.) et d'aides complémentaires (remboursement d'abonnement par certaines collectivités etc.) rend les tarifs peu lisibles.

Cette complexité peut conduire les jeunes à renoncer au bénéfice de tarifs avantageux, voire à se déplacer.

43. Par délibération du 24 juin 2024, le conseil départemental a limité le remboursement aux collégiens et lycéens boursiers.

### Mieux informer les jeunes

Les *États généraux de la jeunesse* organisés dans la région Centre-Val de Loire entre 2021 et 2022 ont identifié la difficulté à s'informer (accéder au bon moment à la bonne information et que celle-ci soit compréhensible) comme l'un des trois défis majeurs en matière de mobilité.

L'accès à une information complète, claire et compréhensible est un enjeu important. Cela peut passer par la création d'applications sur les horaires (comme dans la communauté d'agglomération de Dracénie Verdon Provence), de plateformes de mobilité multimodale et par des actions de sensibilisation et de formation, afin de leur apprendre à lire les cartes des réseaux, à utiliser des applications ou pour les sensibiliser aux enjeux d'une mobilité durable, comme à Artois mobilités (AOM des communautés d'agglomération de Béthune-Bruay, Lens-Liévin et Hénin-Carvin). La mise en œuvre de ces solutions gagnerait à être coordonnée entre autorités organisatrices de la mobilité.

L'information des jeunes est aussi utile pour qu'ils bénéficient effectivement d'une tarification solidaire, lorsqu'elle a été mise en place.

La simplification des gammes tarifaires constitue une solution pour faciliter l'accès des jeunes aux transports collectifs. Elle n'est cependant pas suffisante. Certaines AOM, comme Brest Métropole avec le CROUS de Bretagne pour les étudiants boursiers, se sont engagées avec la Dinum<sup>44</sup> pour faciliter les démarches de leurs usagers, en particulier les jeunes, et réduire le taux de non-recours à des tarifs préférentiels, à travers l'échange automatisé d'informations (revenus du foyer, quotient familial, etc.) avec les services de l'État ou de la sécurité sociale. Cela simplifie la mise en place de la tarification solidaire. La modernisation des systèmes d'information constitue une autre solution pour répondre au déficit d'information des jeunes sur les offres et les tarifs, comme le souligne la région Hauts-de-France.

En complément, des politiques d'incitation pourraient aussi être mises en place, comme dans l'agglomération toulousaine avec le programme de fidélité *Clubéo*, qui permet de cumuler des points à chaque déplacement. Ces points peuvent être échangés contre des réductions chez des commerçants partenaires ou permettre de remporter des places de concert.

Selon le Cerema, ces actions doivent être complétées par des dispositifs marketing adaptés au public des jeunes, utilisant les outils numériques.

44. Direction interministérielle du numérique de l'État.

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

L'insuffisance de l'offre de transports collectifs dans les zones périurbaines et rurales concerne tous les habitants. Cependant, elle touche plus particulièrement les jeunes, notamment pour l'accès à l'emploi.

#### A. Des besoins des jeunes dans l'ensemble mal connus

La connaissance des besoins de mobilité des jeunes est assez limitée et renvoie aux difficultés des autorités organisatrices de la mobilité à se doter d'une expertise interne.

L'obligation de partager en ligne les données ouvertes de transport pour l'information des voyageurs (prévue à l'article L. 1115-1 du code des transports) constitue une amélioration.

Cependant, il n'existe pas d'exigence réglementaire de suivi de la fréquentation (indicateurs annuels, critères de représentativité des enquêtes voyageurs, etc.) ni de suivi public de l'activité et des budgets des transports régionaux ou locaux. Ces derniers sont réalisés par deux associations (le GART et l'UTPF) alors qu'ils l'étaient jusqu'en 2017 par le Cerema. Depuis 2023, un observatoire des politiques locales de mobilité recense les caractéristiques administratives des AOM, leurs plans de mobilité et les services de transport.

##### Une connaissance de la mobilité locale et régionale limitée en raison d'outils mal partagés

Les enquêtes de mobilité certifiées par le Cerema permettent de connaître la mobilité des résidents d'un territoire. Leur coût est important : il varie de 85 000 € pour les AOM de 100 000 habitants à plus d'1 M€ pour les grandes AOM. Elles sont au mieux mises en œuvre tous les huit à dix ans. Celles réalisées entre 2010 et 2020 couvrent environ la moitié de la population française, hors Île-de-France (qui dispose d'une enquête du même type). Elles peuvent comporter un module spécifique aux étudiants (réalisé à ce jour à Lille, Grenoble et Toulouse) ou avoir des formats allégés, comme à Bordeaux et Strasbourg.

En parallèle, les AOM locales confient désormais plus fréquemment à leurs délégataires des enquêtes origine-destination ou de satisfaction, souvent limitées aux usagers des transports collectifs. Pour analyser les déplacements sur un territoire, certains opérateurs proposent également des technologies innovantes et moins onéreuses, utilisant les traces des smartphones.

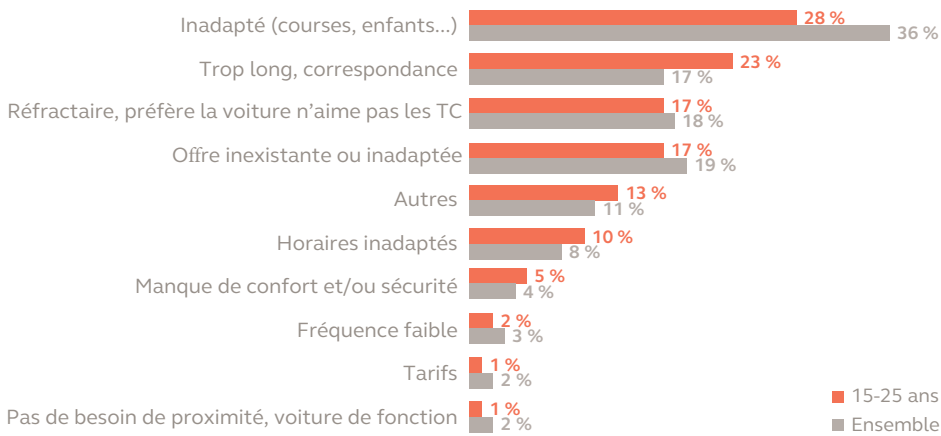
Nombre d'AOM locales ont cependant fondé leurs plans de mobilité actuels sur les grandes enquêtes de mobilité des personnes de l'Insee<sup>45</sup>, dont certaines dataient de plus de dix ans.

Par ailleurs, les AOM, en particulier les régions, connaissent moins leurs usagers que les opérateurs, qui leur transmettent des données agrégées pour des raisons commerciales et de protection des données personnelles. Certaines régions, comme Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie, ont ainsi réalisé des études sur la connaissance de leurs publics. Les régions se heurtent aussi aux coûts et difficultés d'interopérabilité de leur billettique<sup>46</sup>, à sa rapide obsolescence et manquent d'analyses mutualisées. Cette méconnaissance limite leurs capacités de pilotage.

Ce manque de connaissance des besoins est particulièrement pénalisant pour définir une offre adaptée aux jeunes qui constituent un public à fidéliser.

Ainsi, les enquêtes disponibles (cf. le graphique n° 2) montrent que l'existence d'une offre et son adéquation aux besoins, notamment sa fréquence et le temps de transport, sont déterminantes pour les jeunes. Le principal frein consiste en l'inexistence d'une offre adaptée à leurs besoins spécifiques.

GRAPHIQUE N° 2 | Freins à l'usage des transports collectifs pour le dernier déplacement étude ou travail

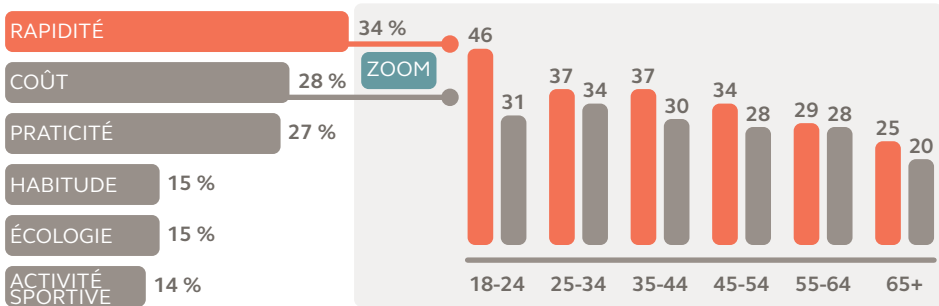


Source : Transdev, enquêtes panels 2020-2023 auprès de 15 AOM non franciliennes

Quand cette offre existe, sa rapidité et sa fréquence pèsent davantage que le prix, sur lequel les autorités organisatrices mettent l'accent, dans le choix en faveur du transport collectif (cf. le graphique n° 3).

45. Voir grandes données de l'enquête de 2019 par territoire, en ligne depuis 2024.  
46. Avec cependant quelques cartes utilisables dans plusieurs AOM (14 avec *JV Malin* dans le Centre-Val de Loire et 8 avec *Pass Pass* dans les Hauts-de-France).

### GRAPHIQUE N° 3 | Critères de choix du mode de transport et zoom sur les deux critères coût et rapidité selon l'âge



Source : enquête ObSoCo – La fabrique de la Cité, 2024

## B. Des offres de mobilité adaptées aux jeunes surtout pour les transports scolaires

Les offres (lignes, fréquences, horaires et modalités) de transports collectifs régionales (hors agglomération) et urbaines sont conçues pour l'ensemble de la population, sans cibler de tranche d'âge. Elles visent à relier les villes hors agglomération (pour les TER et cars interurbains) ou à assurer la desserte des pôles générateurs de trafic des AOM locales (grands services publics, commerces, zones d'activité, principales zones d'habitation, etc.) Elles ne sont donc pas spécifiques aux jeunes en dehors des lignes de transports scolaires.

### 1. Une offre régionale de TER et de service scolaire par car

Hors agglomération et hors Île-de-France, le transport collectif régional comporte deux services ouverts à tous et une offre spécifique :

- 383 millions de voyageurs en transports express régionaux en 2023<sup>47</sup>, dont 129 millions sont des jeunes de 15 à 25 ans selon SNCF Voyageurs, et environ 90 millions de voyageurs en cars interurbains en 2022, selon Régions de France, sans qu'il soit possible d'identifier le nombre de jeunes dans ces cars ;
- 1,7 million d'élèves bénéficiant des transports scolaires en cars en 2024 (soit 10 % des élèves du premier degré, 40 % des collégiens et 50 à 60 % des lycéens non urbains éligibles<sup>48</sup>) selon Régions de France.

L'offre de TER est moins modulable que celle des cars routiers, du fait d'infrastructures différentes, mais elle prend en compte certains besoins des jeunes. Ainsi, comme beaucoup d'autres, la région Centre-Val-de-Loire travaille avec ses délégataires à l'intermodalité pour permettre des arrivées à 8 heures en classe et des correspondances entre TER et autres modes de transport. Elle développe des dispositifs pour les vélos (transport à bord et stationnement en gare).

47. Leur fréquentation (en voyageurs.km) a crû de 33 % de 2019 à 2023.

48. 60 % d'élèves n'en bénéficient pas (proximité de leur établissement notamment).

L'offre de service à titre principal scolaire (SATPS) régionale est la seule qui fait l'objet d'une politique spécifique aux jeunes, avec une offre mise à jour à chaque rentrée. La réforme des lycées, avec la mise en place d'options à la carte et de bassins d'éducation plus larges, a renforcé les défis correspondants. Afin d'optimiser leur offre, la plupart des régions ont décidé d'ouvrir les lignes scolaires aux autres usagers, ce qui a permis de proposer deux allers-retours par jour au lieu d'un, mais a aussi pu allonger les temps de trajet.

## 2. Une offre de transport locale pour les jeunes centrée sur la desserte des grands pôles de formation

Localement, les offres de transport collectif comportent un large panel de services (métro, tram, bus, services à la demande, vélos, etc.), non spécifiques aux jeunes. Elles assurent par ailleurs la majorité du transport scolaire local sur les lignes régulières, avec des services à titre principal scolaire spécifiques en zone moins dense. Leur fréquentation globale est un peu moins élevée que celle des offres régionales<sup>49</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOM, les grandes AOM locales doivent formaliser leur stratégie dans des plans de mobilité. Ceux-ci citent généralement peu les jeunes, en dehors des objectifs de formation.

### Les actions pour les jeunes dans les plans de mobilité des AOM

Elles visent majoritairement la desserte des grands pôles de formation, sportifs et culturels, l'élargissement des horaires en soirée, ainsi que la sensibilisation à la mobilité durable. Certaines solutions sont spécifiques aux étudiants (lignes de nuit, vélos et abris sécurisés sur les campus, etc.) comme à Angers, Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Poitiers.

La couverture des autres besoins de transport des jeunes, en particulier l'accès au travail, est cependant rarement évoquée.

Pour les plus vulnérables, des accompagnements individualisés peuvent également développer l'aptitude à la mobilité (cf. le point II.C.3).

Pour améliorer l'attractivité des transports collectifs pour les jeunes tout en limitant leur saturation en centre-ville, des *bureaux des temps* ont été mis en place avec les services publics, universités et écoles, comme à Rennes ou dans le Bassin de Pompey, afin de décaler les horaires de formation et d'embauche. Leur succès témoigne de l'intérêt de développer les plans de mobilités des employeurs comme cela a été effectué à Rouen, pour améliorer la qualité de service des transports collectifs.

49. 40 Md voyageurs.km localement à comparer à 49,1 à l'échelle régionale (*Chiffres clés des transports* 2024). Le « voyageur.kilomètre » est une unité de mesure courante en transport de passagers, qui équivaut au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre (Insee).

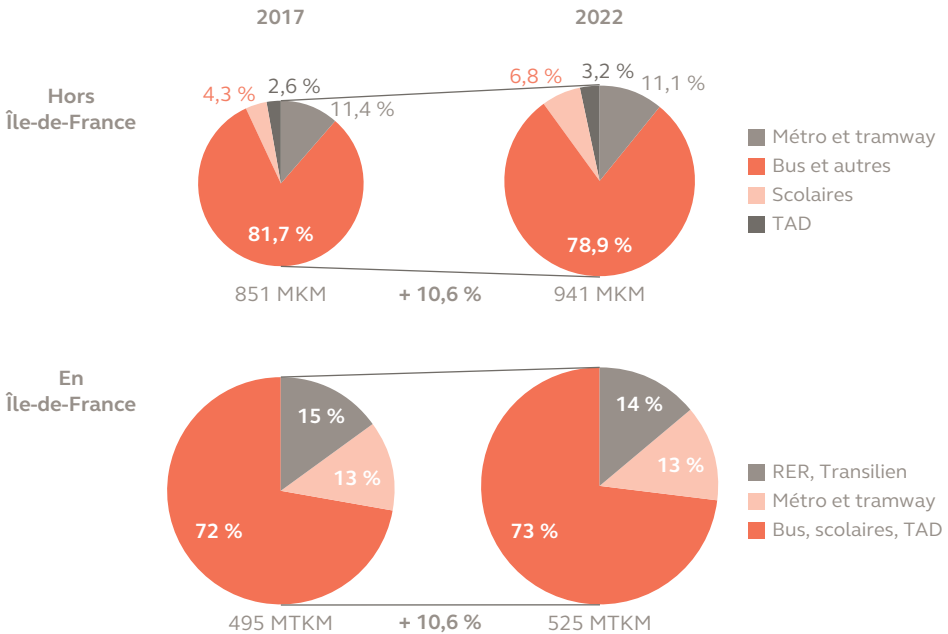
## C. Des transports collectifs pour les jeunes à développer vers les zones périurbaines et rurales

### 1. Une offre de transports collectifs globalement en hausse

Comme l'illustre le graphique suivant, l'offre kilométrique en transports collectifs a globalement progressé, en particulier localement (+ 10,6 % en cinq ans). Certaines AOM locales, comme Lamballe et Saint-Dié des Vosges, ont même quintuplé leur offre entre 2017 et 2022.

Toutefois, l'agrégation de données locales au niveau national reste difficile, tant pour l'offre qu'en ce qui concerne la fréquentation. Ces données sont très mal connues pour les cars régionaux et disponibles avec deux ans de décalage pour les transports locaux.

GRAPHIQUE N° 4 | Évolution des offres de transport collectif local



Sources : enquête annuelle sur les transports locaux (DGITM-GART-UTPF), OMNIL (Île-de-France).

Note : MKM : millions de kilomètres, MTKM : millions de trains ou de véhicules.kilomètres<sup>50</sup>, faute d'unités homogènes.

De son côté, l'offre ferroviaire a globalement stagné<sup>51</sup>, la hausse de 10 % de l'offre de TER ayant en grande partie résulté du transfert aux régions des lignes Intercités.

50. Le *train.kilomètre* et le *véhicule.kilomètre* sont des unités de mesure courantes du transport de passager, respectivement par voie ferrée ou routière.

51. Autour de 157 Md sièges.km en 2015 et 2023 pour les TGV, TER et Intercités selon SNCF voyageurs (les sièges.km témoignent mieux que les MTKM de l'évolution des capacités d'emport des trains, plus souvent qu'avant à deux étages).

## 2. Une offre périurbaine et rurale de transports collectifs limitée, plus pénalisante pour les jeunes et leur accès à l'emploi

Pour les jeunes, moins motorisés que les adultes, l'aptitude à la mobilité est conditionnée par la proximité d'un transport collectif<sup>52</sup>.

L'enjeu porte principalement sur leur accès à l'emploi, puisque les transports scolaires sont assurés. Ainsi, 38 % des jeunes ruraux de 15 à 29 ans ont renoncé à un entretien d'embauche en raison de difficultés de déplacement<sup>53</sup>.

Les transports collectifs satisfont inégalement ce besoin. Ils sont peu utilisés par les jeunes pour se rendre au travail en dehors des grandes métropoles, comme le montre la part des jeunes salariés qui bénéficient du remboursement par les employeurs des frais de transports publics. Ainsi, seuls 0,1 % à 0,2 % des jeunes salariés du Gers et du Lot bénéficient de ce remboursement. Ils sont 0,8 % dans les départements d'outre-mer, 6,3 % dans la métropole de Lille et 10,6 % dans celle de Lyon, contre 27,1 % en Île-de-France. Les jeunes femmes les utilisent plus (10 % contre 6,8 % des jeunes hommes) ainsi que les jeunes salariés du privé (9,1 % contre 4,3 % dans le public)<sup>54</sup>.

Ces écarts renvoient à la couverture inégale du territoire par les accès (arrêts ou gares) à un transport collectif entre les zones urbaines, d'une part, et périurbaines<sup>55</sup> ou rurales<sup>56</sup>, d'autre part (cf. ci-après).

52. Au-delà des AOM, la mobilité dans ces territoires relève également d'autres politiques (habitat, aménagement, emploi, etc.).

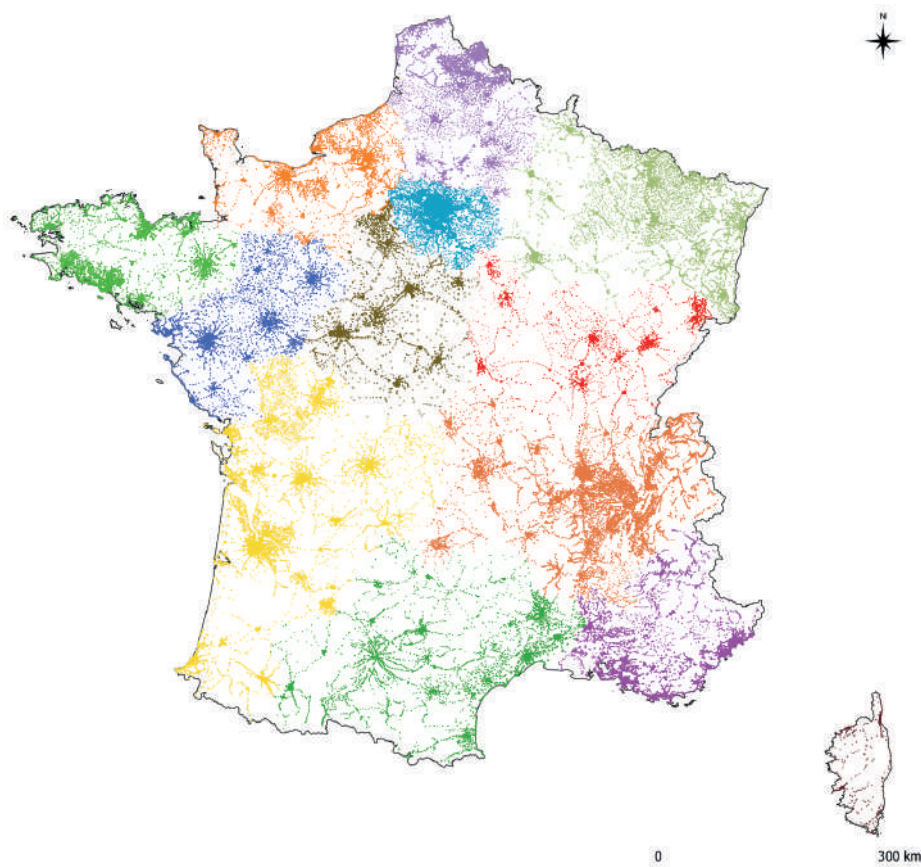
53. Institut Terram et Chemins d'avenirs, *Jeunesse et mobilité : la fracture rurale*, 2024.

54. Soit 8,4 % de jeunes utilisateurs, à comparer à 8,6 % globalement en France.

55. Ensemble des communes d'une aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain (Insee).

56. Communes peu ou très peu denses d'après la grille communale de densité de l'Insee (celles où plus de 50 % de la population ne vit pas dans des territoires contigus d'au moins 300 hab./km<sup>2</sup> chacun et regroupant plus de 5 000 habitants). Elles rassemblent 32 % de la population.

## CARTE N° 3 | Points d'arrêts des transports urbains et régionaux



Source : Point d'Accès National [transport.data.gouv.fr](https://transport.data.gouv.fr), cartographie Boris Mericskay, Université de Rennes 2. Chaque point représente un arrêt ou une gare (hors transport scolaire).

Les moins bien desservis sont les jeunes des zones rurales, où résident 26 % de jeunes de 18 à 29 ans et où la population a un revenu inférieur à la moyenne nationale. Ils passent 42 minutes par jour de plus dans les transports que les jeunes urbains, pour un budget deux fois plus important (528 € par mois, contre 307 € par mois).

Les jeunes des zones périurbaines (c'est-à-dire des territoires se situant de 10 à 40 km des centres-villes, où vivent 15 millions d'habitants) ne sont pas toujours mieux lotis. Ils sont dépourvus d'accès à un transport collectif dans un cas sur quatre en zones périurbaines peu denses, alors que dans les zones les plus denses, grâce aux transports collectifs<sup>57</sup>, seuls 12 % des sondés ne disposent pas de solution de mobilité (18 % en moyenne nationale)<sup>58</sup>. Or, dans

57. Même s'ils sont perfectibles et sous-utilisés (36 % déclarent y recourir comme mode principal), car jugés trop chers et trop éloignés.

58. Fondation de l'homme et de la nature, [Précarité-mobilité dans les zones périurbaines, 2023](#).

ces dernières zones périurbaines, la densité, plus élevée qu'en zone rurale, pourrait plus facilement permettre à un projet de mobilité collective d'atteindre un équilibre économique. C'est aussi dans les zones périurbaines que sont implantés de nombreux grands employeurs tertiaires et industriels.

Dans un contexte financier contraint, il demeure nécessaire de continuer à agir pour les jeunes des territoires peu denses et d'innover pour y développer l'offre de mobilité.

### 3. Des alternatives récentes à la voiture à développer et à structurer

L'action des autorités organisatrices de la mobilité s'est jusqu'ici surtout concentrée sur la desserte des zones denses et sur leurs réseaux structurants, même si des évolutions récentes ont été constatées dans certaines zones peu denses. Le développement de ces offres est capital pour répondre aux besoins des jeunes.

#### **Des politiques d'offres qui se tournent davantage vers les zones périurbaines**

Les régions, comme Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, investissent dans les matériels roulants des TER et réfléchissent à des projets de cadencement inspirés du modèle allemand<sup>59</sup> ainsi qu'à des cars express.

De leur côté, pour fidéliser les jeunes utilisateurs et en desservir de nouveaux, tout en limitant la saturation en centre-ville, les AOM locales procèdent à des extensions des réseaux (prolongement de lignes de tramway) et à des améliorations fines. Elles développent les bus à haut niveau de service (notamment six lignes à Dunkerque, parmi les 77 existantes en France), les bus, ainsi que les services partiels de tramway (retournement à mi-parcours).

Ainsi, en Île-de-France, IDFM a augmenté son offre en périphérie (+ 60 % de tramways et + 22 % de bus de 2015 à 2023), de même que le SYTRAL dans l'agglomération lyonnaise (+ 30 % sur les cars interurbains depuis 2023) et le pays de Laon, plus rural (+ 37 % de bus depuis 2017).

Le Grand Paris Express et les services express régionaux métropolitains (SERM) constitueront également des sauts d'offres notables en zone périurbaine ainsi que des occasions de structurer la desserte fine autour de ces projets.

59. Allers-retours en continu, plus lisibles et adaptés aux besoins autres que scolaires. Le surcoût au km.voyageur serait nul ou mesuré selon le Cerema.

Parallèlement à l'offre, les jeunes sont sensibles à la rapidité de transport et à la qualité de service que les autorités organisatrices s'efforcent d'améliorer. Pour augmenter la vitesse commerciale, elles développent les voies spécifiques. Cela peut être plus difficile pour les AOM qui n'exercent pas la compétence voirie<sup>60</sup>.

Pour améliorer l'information et influencer les comportements, les autorités organisatrices de la mobilité investissent dans des systèmes à quai et des applications<sup>61</sup> indiquant le délai du prochain passage du transport collectif et les temps de parcours.

Dans les zones rurales, où les lignes régulières n'ont pas souvent de pertinence économique, les AOM soutiennent le développement du covoiturage<sup>62</sup>, des véhicules en libre-service et des mobilités actives (pistes cyclables). Elles proposent presque toutes un service de transport à la demande et mettent en place des aides à la mobilité individuelle et/ou active. Ces outils contribuent au rabattement vers les réseaux structurants, au moyen éventuellement de pôles multimodaux.

### **Des services de transport à la demande en zones peu denses majoritairement utilisés par les jeunes**

Ce service à mi-chemin entre taxi et bus (véhicules de quatre à 20 places) avec des itinéraires et horaires selon la demande et optimisés (tracés de ligne, réservation préalable, groupage, etc.) présente un coût de revient par voyageur élevé mais qui peut toutefois être inférieur à celui d'un bus peu emprunté.

Contrairement aux transports à la demande de centre-ville, plus utilisés par les seniors, ceux proposés en zones peu denses sont souvent majoritairement utilisés par des jeunes, comme à Creil, à Rouen (66 % d'utilisateurs de moins de 25 ans, 8 % plus de 60 ans) et en Île-de-France (60 % d'usagers élèves ou étudiants, 30 % d'actifs et 4 % de retraités). À Creil Sud Oise, ils permettent aux jeunes de trouver un premier emploi ou de se former : après une enquête sur les besoins, les horaires ont été ajustés (de quatre heures et jusqu'à une heure du matin) pour leur permettre de rejoindre le réseau Transilien. À Rouen, le tarif du transport à la demande est celui du réseau urbain.

Les autorités organisatrices encouragent également les mobilités actives, qui doivent être privilégiées pour effectuer des déplacements de moins de trois kilomètres et rejoindre un transport collectif.

60. Cas d'IDFM, des régions, des syndicats mixtes-AOM et des communautés d'agglomération et de communes-AOM qui n'ont pas pris cette compétence.

61. Mais souvent limitées à leurs territoires.

62. 200 000 de trajets mensuels en janvier 2022, un million en janvier 2024 selon [l'observatoire du covoiturage](#).

### **Des modes actifs à privilégier pour les déplacements courts, l'exemple des plans vélos**

Les autorités organisatrices et l'État investissent dans les plans vélos, en proportion plus utilisés par les jeunes. Ils sont 6 % à les utiliser pour leurs déplacements domicile-étude, avec un usage moins répandu chez les jeunes filles<sup>63</sup>.

La sécurité des cyclistes et du stockage de leurs vélos est un élément clé pour développer son usage.

Les AOM témoignent aussi du faible intérêt des jeunes pour les vélos à assistance électrique, au tarif d'achat ou de caution de location souvent trop onéreux. Ils plébiscitent au contraire les aides à l'achat de vélos mécaniques (de 100 € à 300 €, souvent sous condition de ressources, comme pour Creil Sud Oise, Dunkerque ou Grenoble).

## **4. Une coordination des offres entre AOM à renforcer**

Les besoins de déplacement d'un jeune excèdent souvent le périmètre de son AOM de résidence et peuvent présenter des aspects qui ne relèvent pas de la compétence de cette dernière (social, gestion de la voirie, etc.).

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, qui l'a instaurée, la coordination entre autorités organisatrices à l'échelle des régions et des départements pour l'aspect social se met progressivement en œuvre, à partir des 300 bassins de mobilité qui ont été définis.

Elle est essentielle et gagnerait à être accélérée. En effet, selon le Cerema, seuls 20 contrats opérationnels de mobilité avaient été adoptés mi-2024.

63. Ademe, *Encourager et accompagner la mobilité à vélo des collégiens et lycéens*, 2022.

### La coordination entre AOM

Pour mieux organiser les offres entre elles et les rabattements vers le réseau structurant de transports collectifs, tout en valorisant et sécurisant mieux les déplacements doux, une coordination entre autorités organisatrices de la mobilité est souvent indispensable.

Parfois pratiquée dans le cadre de syndicats mixtes, elle permet aux différents publics concernés de limiter leurs temps d'attente entre correspondances (ce qui renforce le sentiment de sécurité, le soir notamment), d'améliorer la rapidité du parcours global en transports collectifs, auxquelles sont sensibles les jeunes, tout en promouvant des actions de solidarité et d'accompagnement.

De nombreux exemples en témoignent : la Bretagne a développé la carte KORRIGO, les Hauts-de-France ont renforcé la complémentarité des trains et cars avec les offres locales. La mobilisation des AOM du Cotentin et de Rennes a permis la création de la ligne de car express Cherbourg-Rennes, qui cible les étudiants.

# Conclusion et recommandations

Les jeunes sont des utilisateurs significatifs des transports collectifs, relativement captifs. Leur fidélisation au moment du passage à la vie active est stratégique pour contribuer à la transition écologique, en complément d'autres politiques publiques (habitat, aménagement, etc.).

Le soutien public à la mobilité des jeunes a jusqu'ici été essentiellement financier. Il se matérialise par des réductions tarifaires importantes. Cependant, cette politique ne cible pas assez les jeunes les plus défavorisés et a un effet sur les recettes des services de transport, ce qui peut limiter leur capacité à développer l'offre. Le développement de la mobilité des jeunes en transports collectifs passe aussi par l'accès à une information complète et compréhensible en matière de temps de transport et de tarifs.

Pour les jeunes, le choix d'un mode de déplacement repose avant tout sur l'offre (desserte, fréquence, etc.). Or il existe de fortes fractures territoriales en matière de transports collectifs. Les besoins de la population résidant dans les zones périurbaines et rurales ne sont pas suffisamment pris en compte, en dehors des transports scolaires, ce qui pénalise particulièrement les jeunes notamment pour leur accès à l'emploi.

Pour y répondre, les AOM s'efforcent peu à peu d'améliorer leurs offres de transports collectifs vers les zones peu denses, rurales ou péri-urbaines. Elles doivent toutefois faire face à des contraintes financières et dépasser leur manque de connaissances des besoins de mobilité des jeunes.

À ce titre, il est nécessaire de renforcer la coordination entre AOM à l'échelle des bassins de mobilité régionaux.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. améliorer la connaissance des besoins de mobilité des jeunes et de leur utilisation des transports, en particulier pour le travail (*autorités organisatrices de la mobilité, ministère délégué chargé des transports*) ;
2. veiller à ce que les avantages tarifaires (abonnements ou tickets) applicables aux jeunes tiennent compte de leurs ressources financières (*autorités organisatrices de la mobilité*) ;
3. renforcer l'offre de transport collectif pour les jeunes dans les zones périurbaines et rurales plutôt que les avantages tarifaires, en développant la coordination entre autorités organisatrices de la mobilité (*autorités organisatrices de la mobilité*).

# Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre délégué auprès de la ministre du partenariat  
avec les territoires et de la décentralisation, chargé des transports ..... 316

Réponse du président du Groupement des autorités responsables  
de transports ..... 318

Réponse de la présidente de l'Association Régions de France..... 319

---

**Réponse du ministre délégué auprès de la ministre du partenariat  
avec les territoires et de la décentralisation, chargé des transports**

Vous m’avez adressé le chapitre relatif « aux dispositifs publics en faveur de la mobilité des jeunes » destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes, et m’avez invité à vous faire part de ma réponse à cette communication.

Je partage globalement les conclusions qui y sont dressées, notamment le caractère stratégique du passage à la vie active pour ancrer dans les habitudes de déplacement le réflexe du transport collectif et, plus globalement, des mobilités décarbonées. Il est en outre important de pouvoir accompagner les jeunes, notamment les plus vulnérables, en augmentant l’offre dans tous les territoires et singulièrement les territoires peu denses et également d’adapter plus finement la tarification des transports publics aux jeunes qui disposent de ressources financières limitées. Les jeunes présentent en effet, par rapport au reste de la population, la double caractéristique de disposer en moyenne d’un budget moindre, à consacrer aux mobilités et d’être moins « motorisés ».

Je partage cette ambition avec les collectivités, autorités organisatrices de la mobilité et que je sais pleinement investies dans le développement de l’offre. La nouvelle gouvernance des mobilités issue de la loi d’orientation des mobilités joue par exemple un rôle important en prévoyant de manière systématique l’intégration des enjeux de mobilité dans les territoires ruraux, qui sont aujourd’hui tous dotés d’une autorité organisatrice des mobilités, la loi ayant mis fin aux « zones blanches de la mobilité ». La coopération entre autorités organisatrices de la mobilité se met ainsi en place avec les contrats opérationnels de mobilité, la prise en charge des publics les plus vulnérables notamment pour le retour à l’emploi, les plans d’action communs en faveur de la mobilité solidaire ainsi que le renforcement du dialogue avec les habitants et usagers du territoire au travers des comités des partenaires.

Cette logique de partenariat avec les collectivités, comme avec l'ensemble des acteurs concernés - opérateurs de mobilité, usagers, entreprises, établissements d'enseignement supérieur, etc. - doit également permettre d'améliorer la connaissance des besoins de mobilités de l'ensemble des usagers, notamment les jeunes. Si les enquêtes nationales peuvent appréhender les enjeux globaux de mobilité des jeunes, elles ne peuvent se substituer à des analyses de besoin locales conduites par les territoires, pour lequel le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement joue un rôle crucial d'appui méthodologique. Le récent baromètre des mobilités du quotidien, mené en partenariat avec le ministère chargé des transports, permet d'appréhender qualitativement la mobilité des jeunes et de la suivre dans la durée.

L'État agit également dans son rôle d'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire (TET), sur lesquels les jeunes voyageurs bénéficient des mesures tarifaires appliquées par SNCF Voyageurs pour l'ensemble de ses voyages. La volonté de faire bénéficier les jeunes d'une tarification favorable dans les transports publics ferroviaires a également conduit le Gouvernement à mettre en place avec les régions, à titre expérimental pour l'été 2024, le Pass Rail. Comme votre rapport le souligne, ce dispositif a permis à environ 200 000 jeunes de 16 à 27 ans de réaliser, pour 49 € pour un mois, 2,4 millions de trajets, dont 88 % sur les réseaux régionaux (hors Île-de-France) et 12 % sur les Intercités.

L'enquête menée auprès des usagers a révélé la grande popularité du dispositif auprès des jeunes, en particulier auprès des étudiants. Les trois-quarts d'entre eux considèrent ainsi avoir réalisé davantage de trajets en train durant l'été, mais aussi qu'il leur a permis de découvrir des destinations qu'ils n'auraient pas explorées avec les tarifs classiques.

Plus généralement, je partage la conviction que l'accompagnement des jeunes dans leur parcours grâce aux mobilités, rejoint les orientations nationales en matière de décarbonation des mobilités qui font ressortir la nécessité de développer l'offre. Ainsi la priorité donnée aux mobilités longues du quotidien, par exemple au travers du développement des services régionaux métropolitains, vise en premier lieu à renforcer le maillage en transports collectifs publics, s'appuyant sur une ossature de transport ferroviaire, intégrant des services de car express, de réseaux cyclables voire de transport fluvial, de covoiturage, d'autopartage, etc. Ce faisant, elle vise à une densification de la desserte des pôles d'éducation, de culture, d'emploi, etc. qui est aujourd'hui concentrée dans les métropoles, tout en favorisant le développement de pôles dans les périphéries des régions métropolitaines. Elle répond donc directement aux besoins des mobilités de jeunes.

L'ensemble de la politique, nationale comme locale, des mobilités est donc au service de la mobilité des jeunes puisqu'elle répond à un triple objectif de justice sociale et de pouvoir d'achat avec un aménagement équilibré entre centralité, communes périurbaines et villes moyennes.

## Réponse du président du Groupement des autorités responsables de transports (GART)

Je vous remercie d'avoir transmis au GART le chapitre « *Les dispositifs publics en faveur de la mobilité des jeunes* » destiné à être publié dans le rapport public annuel de la Cour des Comptes. Ce chapitre appelle de notre part un certain nombre de remarques.

Notre association souhaite, tout d'abord, rappeler qu'une politique de mobilité ne peut pas uniquement cibler une catégorie de population telle que les jeunes. Les AOM se doivent de répondre aux besoins de mobilité de l'ensemble de la population de leur territoire. En effet, comme le rappelle le Code des Transports dans son article L. 1111-1, « *l'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne [...] de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens...* ».

Ainsi, l'offre de mobilité est élaborée pour desservir notamment les pôles générateurs de trafic. À ce titre, les établissements scolaires et les universités étant des flux générateurs de trafic importants, la prise en compte des déplacements domicile/école-étude est nécessairement intégrée dans la conception de l'offre de mobilité. Il faut cependant noter que chaque AOM est dotée de caractéristiques qui lui sont propres, tant démographiques que socioéconomiques ou urbanistiques (superficie et densité du ressort territorial de l'AOM, etc.). Le poids de la population jeune et/ou étudiante influencera les politiques qui seront mises en place.

S'agissant de la mobilité en zones périurbaines et rurales, cette problématique ne se limite pas non plus au public des jeunes. Nous partageons, avec la Cour, le constat que les AOM doivent poursuivre leurs efforts dans la desserte de ces territoires encore trop dépendants de l'automobile. S'il est certain qu'aujourd'hui, de nombreuses collectivités fournissent des efforts conséquents pour déployer des solutions de mobilité adaptées dans ces zones, ce renforcement d'offre ne pourra être possible que sous réserve de financements supplémentaires en faveur de la mobilité du quotidien. Par ailleurs, la desserte en lignes régulières classiques n'étant pas toujours la plus efficace d'un point de vue serviciel ou économique, les AOM se tournent en complément vers des solutions alternatives comme l'autopartage, le covoiturage ou le vélo par exemple. Toutefois, les enjeux de desserte de ces territoires dépassent les seules prérogatives de la compétence mobilité. Ils renvoient aux questions de localisation de l'habitat, de l'emploi, et plus largement d'aménagement du territoire pour lesquelles les réponses à apporter ne reposent pas uniquement sur la politique de mobilité des AOM.

Concernant les pratiques tarifaires dans les réseaux de transport, il nous semble utile de rappeler les objectifs auxquels répond une gamme tarifaire. Cette dernière doit contribuer au financement des services tout en étant attractive, pour attirer et fidéliser les usagers, et permettre l'accès à la mobilité pour tous. Les tarifs toutes clientèles financent ainsi les avantages tarifaires consentis à certains publics spécifiques.

La loi confère la responsabilité tarifaire aux AOM : elles sont ainsi libres de fixer les prix des titres, leurs conditions d'obtention, et les avantages tarifaires consentis aux publics spécifiques. La variété des pratiques observée dans les différents réseaux de transport est ainsi une conséquence des choix politiques des AOM. À cet égard, le GART considère que le panel restreint de réseaux de transport retenus dans les travaux de la Cour ne reflète peut-être pas l'exhaustivité des politiques tarifaires mises en œuvre par les AOM.

En revanche, le GART partage la recommandation de la Cour de développer davantage les tarifications sociales ou solidaires reposant sur les ressources de nos usagers. Sur ce sujet, notre association travaille étroitement avec la Direction interministérielle du numérique (Dinum) pour favoriser le partage de données entre les administrations et les AOM, que ce soit dans l'octroi et le renouvellement des avantages tarifaires à la demande des publics cibles ou dans le déploiement de la proactivité pour limiter le non-recours aux aides mises en place par les AOM. Il est essentiel que toutes les administrations soient parties prenantes de ces démarches et facilitent le partage de données.

Enfin, ainsi que le relève la Cour, les contraintes budgétaires, auxquelles doivent faire face les AOM, limitent leur capacité à développer l'offre de transport. Proposer des solutions de mobilité alternatives à tous les Français, poursuivre le développement de nos réseaux de transport et leur intermodalité, décarboner les mobilités, favoriser le report modal sont autant d'ambitions auxquelles les sources actuelles de financement ne peuvent répondre à elles seules. Il est urgent que la pérennité du modèle économique des AOM soit réinterrogée et consolidée.

---

### **Réponse de la présidente de l'Association Régions de France**

Je vous confirme l'intérêt de Régions de France pour vos travaux concernant la mobilité des jeunes en transports collectifs.

La mobilité des jeunes représente une part importante des compétences en matière de mobilité des régions. Ces dernières sont en effet les autorités organisatrices des mobilités régionales et des transports scolaires en dehors du ressort territorial des agglomérations. L'enquête menée par la Cour des comptes apporte un éclairage significatif sur cette compétence des régions, dont le plus grand segment de clientèle est constitué par les jeunes.

Les éléments d'éclaircissements complémentaires et les observations qu'appelle votre relevé provisoire au nom de Régions de France figurent ci-après.

En 2024, les régions consacrent 14,3 Md€ aux mobilités<sup>1</sup>, dont 9 Md€ en fonctionnement et 5,3 Md€ en investissements, auxquels s'ajoute le budget propre d'IDFM<sup>2</sup> :

- hors Île-de-France, les régions transportent plus de 1,25 million de voyageurs à bord des trains régionaux, auxquels s'ajoutent, hors transports scolaires, 250 000 voyageurs transportés par les cars interurbains. Entre 2019 et 2023, l'offre des TER a augmenté de 10,3 % et la fréquentation de 33,7 %<sup>3</sup>. Ces tendances d'un attrait croissant pour les TER se confirment en 2024, avec une augmentation de la fréquentation d'au moins 5 % en moyenne par rapport à 2023. Plus d'un tiers des clients des TER sont des jeunes âgés de 18 à 26 ans<sup>4</sup>, soit une part deux fois supérieure à leur poids dans la population,
- les régions contribuent également au transport scolaire en dehors du ressort territorial des agglomérations. À la rentrée 2024/2025, 1,7 million de jeunes seront inscrits aux transports scolaires dédiés proposés par les régions. Elles organisent le transport routier interurbain via 2 620 lignes routières interurbaines et 42 000 circuits dédiés aux scolaires<sup>5</sup>.

Comme le souligne le rapport, les régions, en tant qu'autorités organisatrices des mobilités, proposent de nombreuses offres tarifaires à destination des jeunes. La Cour met en avant la mise en place, par les régions et l'État, de la mesure commerciale du « Pass Rail » mensuel à 49 €, permettant des voyages illimités en TER et Intercités. Durant l'été 2024, 235 000 passes rail ont été vendus, générant 2,1 millions de billets utilisés, dont 88 % sur le périmètre des trains régionaux. Ces données doivent toutefois être mises en perspective avec la réalité des usages, représentée par 1,25 million de trajets quotidiens sur les réseaux ferroviaires régionaux hors Île-de-France. Contrairement aux affirmations du rapport, le coût de la mesure pour les régions n'est pas encore connu, par mesure de l'effet d'induction et de dilution de la mesure commerciale par rapports aux grilles tarifaires déjà avantageuses des régions pour le TER.

Il est en effet important de souligner que les régions n'ont pas attendu le « Pass Rail » pour proposer des tarifications attractives à destination des jeunes. Deux

1. Budgets prévisionnels 2024, +19 % par rapport aux comptes administratifs 2023, 12 Mds€. Données Régions de France 2024.

2. Île-de-France Mobilités (IDFM) : 10,6 Md€ de budget de fonctionnement hors décompte de la subvention d'équilibre versée par la région Île-de-France, et 3,7 Md€ d'investissement (budget prévisionnel 2024, données IDFM 2024).

3. Données Régions de France (2024). L'augmentation de l'offre prend en compte l'offre théorique non-réalisée en raison de la qualité de service et de l'état des infrastructures. En 2022 et en 2023, l'offre théorique TER commandée par les régions est en augmentation de +5 %. Au regard des demandes dans le cadre de la contradiction, entre 2015 et 2023, le niveau d'offre a augmenté de +8,5 % de 174,4 millions de trains.km à 190,5 millions de trains.km commerciaux. Cette évolution n'est pas linéaire : les cinq dernières années ont été marquées par la crise sanitaire (baisse de 30 % du trafic en 2020, pour une baisse de 12 % de l'offre), et la reprise progressive d'une partie des trains Intercités (les lignes reprises représentant l'équivalent de 5 % de l'offre en 2019, mais 15 % de son trafic à la même période).

4. Enquête 2022/2023 Connaissance des utilisateurs du TER : sont constatés une fréquentation des TER par 32 % de jeunes entre 18 et 26 ans, et 8 % de jeunes de moins de 18 ans.

5. Données Régions de France (2024). Il n'apparaît pas possible pour les régions d'évaluer la compétence avant la période de reprise entre 2017 et 2019, estimé au moment du transfert à 2,3 millions d'élèves transportés sur un nombre similaire de circuits. La baisse du nombre d'élèves transportés par les régions est technique : elle s'explique par l'évolution du périmètre des ressorts territoriaux des AOM urbaines, à la suite de leur prise de compétence.

régions ont reconduit pour la seconde année consécutive un pass jeunes estival, valable également à l'échelle transfrontalière dans le Grand Est<sup>6</sup>. Un tiers des régions expérimentent par ailleurs des dispositifs de gratuité pour les moins de 26 ans<sup>7</sup>.

D'un point de vue plus général, les jeunes abonnés au TER parcourent en moyenne 45 km pour les abonnés annuels et 35 km pour les abonnés mensuels, avec un coût moyen de 38 € par mois, bénéficiant de taux de réduction élevés. À l'instar des abonnements tout public, la majorité des Régions ont également introduit des fonctionnalités supplémentaires à leurs abonnements : dézonage partiel, tarifs préférentiels en dehors des trajets origine/destination, et tarifs réduits pour les accompagnants. Plus de 80 % des jeunes clients fréquents du TER déclarent disposer d'un abonnement.

Les tarifs avantageux des transports régionaux sont également mis en évidence dans les enquêtes de satisfaction clientèle. Le critère du prix figure parmi les principaux critères de choix du TER, bien qu'un tiers de la clientèle concernée déclare ne pas avoir de solution alternative pour ses déplacements.

Au-delà de leurs compétences en tant qu'autorités organisatrices des mobilités, les régions sont également à l'initiative de nombreux dispositifs d'aides individuelles. Avec la loi d'orientation des mobilités (LOM), les régions voient leurs compétences élargies : en plus des transports ferroviaires, routiers interurbains, scolaires et à la demande, elles se voient conférer un rôle relatif aux mobilités partagées, actives et solidaires.

Ainsi, plusieurs régions proposent des aides à la mobilité individuelle en l'absence de solution de transport en commun pour les demandeurs d'emploi et les publics en insertion. Par exemple, depuis 2021, la région Hauts-de-France accompagne les jeunes vers l'emploi grâce à son aide au permis de conduire. À ce jour, 8 900 jeunes de moins de 30 ans en ont bénéficié. De telles dispositions répondent aux recommandations de la Cour visant à « améliorer la connaissance des besoins de mobilité des jeunes et de leur utilisation des transports, en particulier pour le travail ».

Les régions soutiennent également l'acquisition de véhicules propres, ainsi que de vélos, en complément des dispositifs d'aides mis en place par le Gouvernement. Par exemple, la région Occitanie expérimente dès la rentrée 2024 un dispositif innovant de location de vélos pour les élèves de six lycées.

Enfin, comme le souligne la Cour, il apparaît aujourd'hui essentiel de « renforcer de manière adaptée et coordonnée l'offre de transport collectif pour les jeunes ». La coordination entre les autorités organisatrices des mobilités à l'échelle des bassins de mobilité régionaux est en cours de consolidation, en raison de la mise en œuvre progressive de la LOM et de ses principes de gouvernance territoriale. En tant que

6. À l'été 2024, les régions Pays de la Loire et Grand Est ont développé des pass régionaux à 29€/mois pour voyager au sein de leur région. Expérimenté à l'été 2023 en Grand Est, le pass jeunes régional dorénavant « *Grenzenlos* » (sans frontière) permet cet été 2024 des circulations dans les Länder de Rhénanie-Palatinat, de Sarre et du Bade-Wurtemberg (Allemagne).

7. La région Occitanie a initié un dispositif de « gratuité jeunes » à l'usage depuis 2020. La région Bretagne dispose également d'un dispositif similaire en été depuis 2021. La gratuité est également proposée de manière ponctuelle pour les moins de 12 ans dans plusieurs régions (en période de vacances, durant les weekends ou jours fériés, etc.), pour les moins de 26 ans en région Centre-Val de Loire depuis la rentrée 2023.

cheffes de file des mobilités, les régions, en concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales, ont défini environ 300 bassins de mobilité, concrétisés par la signature des premiers contrats opérationnels de mobilité dès 2023.

L'étude des premiers contrats déjà signés révèle des éléments récurrents : une analyse du territoire et de ses enjeux en matière de mobilités, un recensement quasi exhaustif des actions menées par les différents acteurs, une matrice des responsabilités, un rappel du cadre réglementaire, des accords de financement, des partenariats techniques et coopérations, ainsi que la définition d'un plan d'action commun. Ces contrats constituent une base essentielle pour le développement futur des offres de mobilité des régions et de l'ensemble des collectivités territoriales.

Pour autant, de nombreuses interrogations subsistent aujourd'hui quant à l'identification de ressources permettant le développement de nouvelles offres à la hauteur des besoins, dans un contexte où les coûts des services de mobilité sont également en hausse :

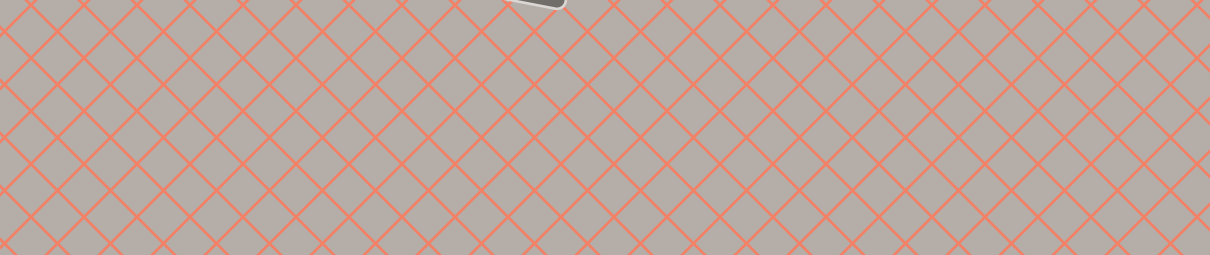
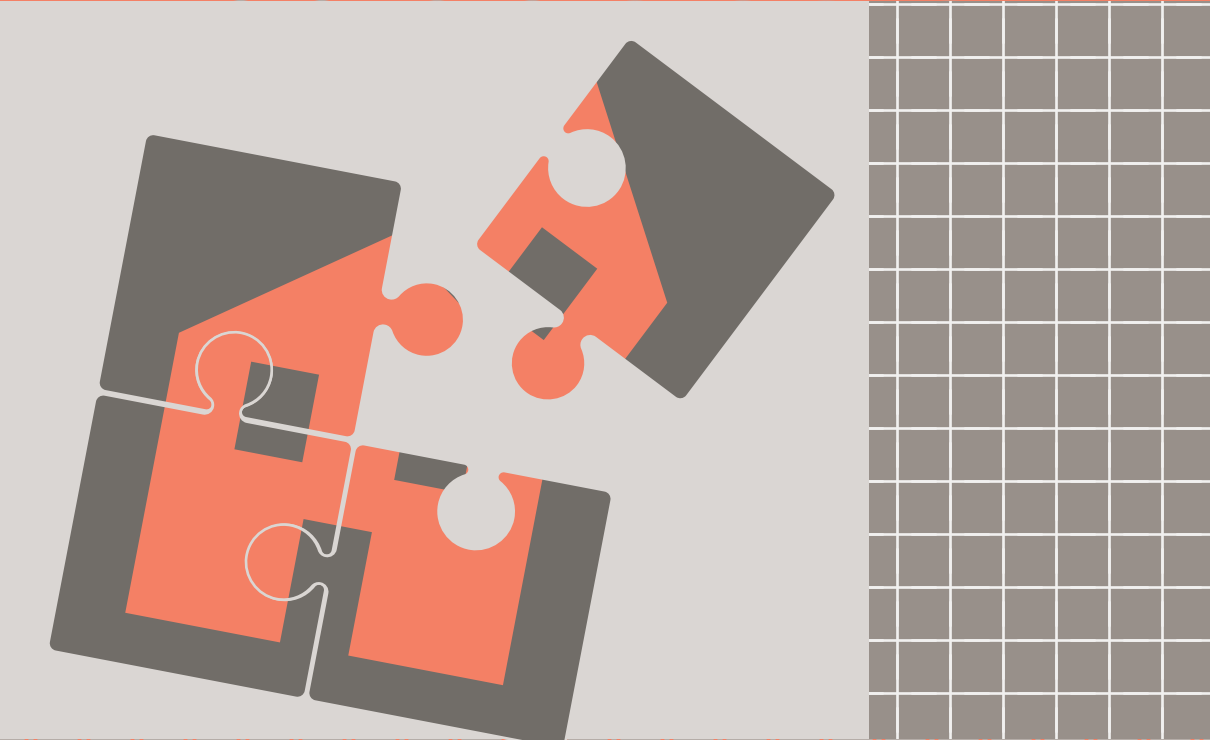
- concernant les transports scolaires, bien que le budget de fonctionnement consacré à ces services soit relativement stable (1,5 Md€ en France métropolitaine, hors IDFM), le coût unitaire de transport par élève a augmenté de 4 % en 2024, et même de 24 % depuis 2021. Cette hausse résulte de deux dynamiques : d'une part, l'extension du périmètre des agglomérations et le transfert d'une partie des circuits de transports scolaires et, d'autre part, l'augmentation des coûts de transport,
- concernant les transports ferroviaires, le coût de production des TER a augmenté de 3,5 % en 2022 et de 9,4 % en 2023, impacté par l'inflation, la hausse des coûts de l'énergie et des péages ferroviaires.

Pour autant, les régions ont su maintenir le pouvoir d'achat de leurs usagers : le prix moyen des billets TER a baissé de 1,5 % entre 2022 et 2023. Corrigée des effets de l'inflation, l'évolution de la contribution des voyageurs est inférieure à l'inflation, passant de 9,2 centimes d'euro 2023 par voyageur.km en 2002 à 8,2 centimes d'euro par voyageur.km en 2023. La forte augmentation de la fréquentation des trains permet néanmoins aux régions de stabiliser la part de la contribution des voyageurs à 31 % des coûts du service de transport.

Ainsi, les régions déploient de manière opérationnelle leur projet d'un « *new deal* » ferroviaire et des mobilités, dont les jeunes sont les premiers bénéficiaires. Malgré un contexte budgétaire contraint, elles ont misé sur un développement ambitieux des offres et de leur fréquentation, permettant de stabiliser le niveau de contribution publique par rapport au service produit. Cependant, l'évolution des charges d'exploitation, en particulier celles croissantes liées aux infrastructures, fait peser de fortes incertitudes sur l'équilibre économique des transports publics.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part au nom de Régions de France en vue de la publication du rapport sur les dispositifs publics en faveur de la mobilité des jeunes en transports collectifs.





## 4.

# La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance



En France, en 2023, près de 397 000 mineurs et jeunes majeurs en danger, faute de protection familiale suffisante, font l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). 221 000 d'entre eux sont accueillis et hébergés, dont près de 31 900 jeunes majeurs<sup>1</sup>.

Les parcours des enfants accueillis par l'ASE sont multiples mais présentent des traits communs et notamment des trajectoires marquées par des épreuves de vie et des ruptures douloureuses. Au sein des départements, qui assurent leur prise en charge, les services de l'aide sociale à l'enfance ont ainsi bien souvent la tâche difficile de se substituer dans la durée à la protection et à l'autorité parentales. Dépositaires d'une mission sans équivalent dans

---

1. Données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) au 31 décembre 2023. Champ : France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

le champ des politiques sociales, ils ont cependant souvent été critiqués pour leurs difficultés à offrir à tous les enfants confiés à l'ASE une continuité éducative et des perspectives durables d'épanouissement.

### Définitions

**La protection de l'enfance** recouvre les politiques ou les mesures directement tournées vers les mineurs, tendant à prévenir ou suppléer une défaillance familiale, comme le prévoit notamment l'article 375 du code civil « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* ».

Ces mesures de protection (notamment les aides à domicile et l'hébergement dans une maison d'enfants à caractère social ou par une famille d'accueil) sont le plus souvent décidées par un juge des enfants et sont mises en œuvre par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

**Les jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, et plus largement tout jeune de 18 à 21 ans sans « *ressources ou soutien familial suffisants* », sont pris en charge à leur demande par les départements en application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. La décision de prise en charge peut prendre la forme d'un « *contrat jeune majeur* » ou d'autres formes de soutien. Il s'agit d'une décision unilatérale du président du conseil départemental.

**Le terme de « contrat jeune majeur »** est une appellation, non définie par la loi, qui correspond à la prise en charge des jeunes majeurs entre 18 et 21 ans par les services départementaux de l'ASE. Chaque département en détermine les conditions d'attribution (durée, contenu) dans son règlement départemental d'aide sociale. Toutefois, cet outil prend en compte le projet d'accès à l'autonomie, prévu à l'article L. 222-5-1 du même code, qui doit couvrir *a minima* six domaines : l'accès à des ressources financières, à un logement ou un hébergement, à un emploi, une formation ou un dispositif d'insertion professionnelle, l'accès aux soins ainsi qu'un accompagnement dans les démarches administratives ou en matière socio-éducative.

En l'absence d'un soutien familial suffisant, les jeunes majeurs issus de l'ASE sont confrontés à des aléas plus importants pour construire leur parcours d'insertion socio-professionnelle. De nombreuses enquêtes ont mis en évidence les difficultés rencontrées après prise en charge et particulièrement les effets défavorables des « sorties sèches » de l'ASE (c'est-à-dire sans accompagnement) à la majorité, sans perspective d'insertion sociale et professionnelle.

Ainsi, 23 % des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas étaient, en 2012, d'anciens enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance, alors que ces « anciens de l'ASE » ne constituent que 2 % de la population générale<sup>2</sup>.

Dans la plupart des départements, les services de l'ASE ont pourtant développé de longue date des dispositifs et des modalités de suivi, parfois innovantes, afin de limiter ces effets de rupture et leurs conséquences à long terme et pour mieux accompagner les sortants de l'ASE sur la voie de l'autonomie, avec un succès notable dans un certain nombre de cas. Les actions ainsi mises en œuvre par les départements sont souvent regroupées sous l'appellation « *contrats jeunes majeurs* » - terme commun mais qui peut recouvrir des projets et des aides de formes variées.

Face aux constats récurrents de l'insuffisance et de la diversité des mesures d'accompagnement mises en œuvre, plusieurs initiatives ont visé à renforcer les objectifs d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs issus de l'ASE par les départements. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté pour les années 2018 à 2022 a notamment cherché à lutter contre les « sorties sèches » sans solution, puis la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a défini un droit opposable à l'accompagnement dont peut se prévaloir tout jeune majeur de 18 à 21 ans issu de l'ASE.

Des questions nouvelles ont alors émergé : les départements ont-ils adapté leurs pratiques et le soutien financier de l'État, prévu par la loi, est-il suffisant ? Le dispositif permet-il effectivement de mieux accompagner les jeunes majeurs vers l'autonomie ? Les jeunes concernés sont-ils informés de leur droit ?

Afin de répondre à ces questions, la Cour et sept chambres régionales des comptes ont conduit une enquête auprès de services de l'État et de quatorze départements<sup>3</sup> reflétant la diversité des situations territoriales. Il en ressort que la prise en charge des jeunes majeurs s'est progressivement améliorée depuis plusieurs années (I). Toutefois, la loi du 7 février 2022 n'a pas comblé les lacunes persistantes des dispositifs, et la diversité des modes d'accompagnement et des moyens engagés selon les territoires demeure importante (II). Le pilotage des dispositifs mis en œuvre est souvent insuffisant, ainsi que l'accès au droit commun pour les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (III).

2. Insee, Isabelle Frechon et Maryse Marpsat, *Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement*, Revue Économie et statistique, n° 488-489, 2016.

3. Les départements de l'Aisne, des Bouches-du-Rhône, du Calvados, de l'Eure, de l'Essonne, de l'Indre, de l'Indre-et-Loire, de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, de la Meurthe-et-Moselle, de la Seine-et-Marne, du Val d'Oise et du Var.

# Chiffres clés

**31 900** jeunes majeurs

(contre 18 500 en 2010) font l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance en 2023. Ils font partie des 397 000 mineurs et jeunes majeurs protégés.

---

**1,2 Md€**

c'est le montant estimé des dépenses des départements liées à l'accueil provisoire des jeunes majeurs en 2023.

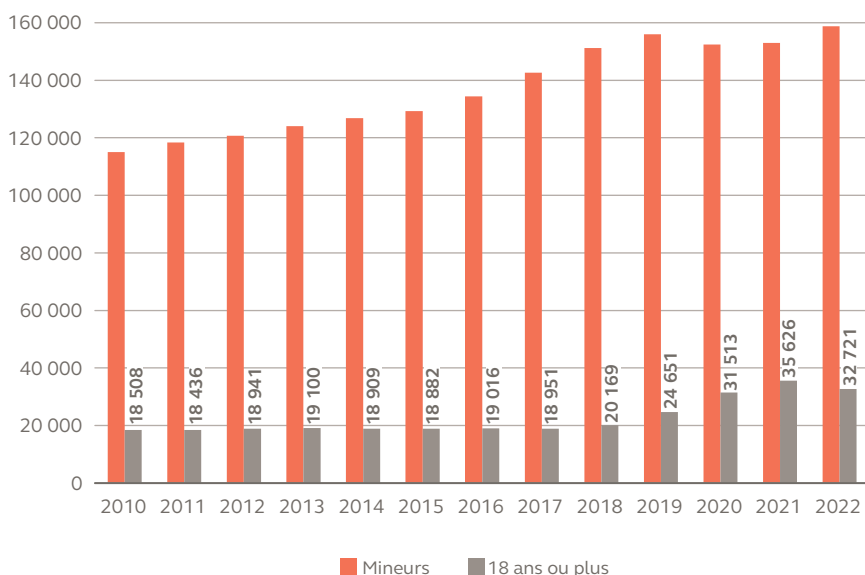
## I. Un public progressivement mieux pris en charge

En dépit des nombreux exemples persistants de ruptures de parcours, le nombre de jeunes majeurs pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance a augmenté durant la dernière décennie (A), ce qui a permis à un nombre croissant de jeunes de bénéficier d'un accompagnement utile pour tenter de répondre aux difficultés d'insertion auxquelles ils sont confrontés (B).

### A. Avant la loi de 2022 : des jeunes majeurs de plus en plus nombreux au sein de l'ASE

Au niveau national, le nombre de jeunes majeurs pris en charge et les dépenses afférentes sont en croissance nette depuis 2017.

GRAPHIQUE N° 1 | Les majeurs au sein des publics confiés à l'ASE



Source : DREES, traitement juridictions financières

Le nombre de jeunes majeurs pris en charge par les départements a constamment augmenté jusqu'en 2021, et leur part au sein de l'ASE est désormais supérieure à 15 % dans une majorité de départements. Au niveau national, les jeunes majeurs représentaient 12 % de l'ensemble des enfants accueillis en 2017, et 19 % en 2021 (Drees). Pour ce public, les mesures de suivi en milieu ouvert (avec maintien au domicile) tendent à diminuer alors que les mesures d'accueil, plus coûteuses, sont en croissance. Le niveau de prise en charge s'inscrit dans la plupart des

départements dans un contexte de pénurie de places en établissement, de difficultés de recrutement de travailleurs sociaux et d'assistants familiaux ainsi que d'augmentation des fragilités chez les jeunes concernés (violences familiales, insécurité familiale en raison de la consommation d'alcool ou de stupéfiants, problèmes d'ordre psychologique voire psychiatrique).

En retenant un coût moyen d'accueil similaire à celui des mineurs, la dépense globale associée à l'accueil provisoire de jeunes majeurs peut être estimée à 1,2 Md€ en 2022, soit une augmentation de 0,48 Md€ entre 2018 et 2022. Cette augmentation explique plus de la moitié de la hausse des dépenses totales d'aide sociale à l'enfance constatée au cours de la même période (+0,87 Md€ depuis 2018, pour un montant total de 9,9 Md€ en 2022).

La protection de l'enfance a fait l'objet de trois grandes lois au cours des dernières décennies : la loi du 5 mars 2007, qui a organisé les dispositifs de repérage et de pilotage, et les lois du 14 mars 2016 et du 7 février 2022, qui ont notamment conforté les droits des jeunes majeurs. Au cours de la période récente, près de la moitié des jeunes pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) à 17 ans ont continué à bénéficier d'un suivi l'année de leurs 18 ans.

Dans un rapport public thématique publié en 2020, la Cour a rappelé que la poursuite de l'accompagnement global à l'autonomie des jeunes protégés atteignant ou ayant atteint l'âge de la majorité était déterminante pour éviter une rupture brutale<sup>4</sup>. En effet, paradoxalement, l'exigence d'autonomie est plus forte et plus précoce pour les jeunes protégés que dans la population générale. L'âge de la majorité représentait ainsi un couperet compte tenu du caractère facultatif de la prolongation de prise en charge au-delà de 18 ans, avec des conséquences lourdes en termes d'insertion sociale.

Alors que l'âge moyen de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en France est passé de 23 à 25 ans, les sorties précoces de l'ASE, dès 18 ans, persistent. Elles présentent pourtant un risque élevé, pour les jeunes concernés, de se retrouver sans perspective. La possibilité prévue à l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles de maintenir la prise en charge pour les jeunes âgés de 18 à 21 ans rencontrant « *des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou de soutien familial suffisants* » est cependant restée facultative jusqu'à la loi du 7 février 2022.

Cette dernière loi a consacré un droit à l'accompagnement pour les anciens bénéficiaires de l'ASE. Le code de l'action sociale et des familles impose ainsi désormais aux départements de prendre en charge les mineurs émancipés et les jeunes majeurs de moins de 21 ans ayant précédemment été confiés à l'aide sociale à l'enfance, s'ils en font la demande et sous conditions de ressources<sup>5</sup>.

4. Cour des comptes, *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*, rapport public thématique, novembre 2020, pp. 114 et s.

5. Article L. 222-5, 5° du code de l'action sociale et des familles. La prise en charge reste facultative pour les autres majeurs âgés de moins de 21 ans qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants.

Avant l'adoption de la loi du 7 février 2022, les services de l'ASE prenaient cependant d'ores et déjà en charge une part croissante de jeunes pour chaque tranche d'âge, en particulier les jeunes majeurs. Amorcée en 2019, la forte progression du nombre de jeunes majeurs protégés en 2020 et en 2021 est également liée à la hausse du nombre d'accueils provisoires en réponse à la crise sanitaire (+ 11 % entre 2020 et 2021), après avoir connu une augmentation annuelle de 20 % par an entre 2018 et 2020, alors que cet accueil était stable les années précédentes. Un repli a été constaté en 2022<sup>6</sup>, notamment du fait de la baisse du nombre d'anciens mineurs non accompagnés (MNA) parmi les jeunes majeurs (cf. *infra*).

## B. Un accompagnement ancien qui s'est progressivement amélioré

De nombreux départements mènent de longue date une politique volontariste en matière d'accompagnement des jeunes majeurs issus de l'ASE dans un grand nombre de domaines parfois au-delà du seuil de 21 ans. Ils inscrivent cet engagement dans les schémas départementaux de prévention et de protection de l'enfance. D'après les données recueillies par les juridictions financières, les grandes étapes clés de l'accompagnement des jeunes, telles que l'entretien devant être organisé obligatoirement par les services départementaux de l'ASE avant les 17 ans des jeunes, et la formalisation d'un projet d'accès à l'autonomie dans le cadre du dispositif jeunes majeurs, sont mieux prises en compte, avec le temps et au fil des réformes.

Ces mesures semblent efficaces, notamment pour faciliter l'insertion professionnelle. Selon une étude publiée par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire<sup>7</sup>, les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance sont deux fois moins nombreux que dans la population générale à poursuivre leurs études après 18 ans et les deux-tiers de ceux qui poursuivent leurs études le font dans le cadre de l'apprentissage. Cependant, le recours au « *contrat jeune majeur* » réduit le risque d'une sortie de l'ASE sans diplôme, même si le niveau d'étude reste plus faible que celui de la population générale.

Un quart des jeunes sortant de l'ASE obtient un emploi à 18-19 ans et la moitié à 21-22 ans, la majeure partie dans la restauration, le commerce ou le bâtiment. Ceux qui accèdent à l'emploi après un « *contrat jeune majeur* » travaillent dans des secteurs plus diversifiés. Plus d'un jeune sur deux sortis de l'ASE n'est ni en études, ni en emploi ou en formation (NEET), contre 15 % de la population générale à 18-19 ans. Seuls 26 % des jeunes ayant bénéficié d'un « *contrat jeune majeur* » sont dans cette situation à 21-22 ans. Ces constats semblent montrer que les mesures d'accompagnement vers l'insertion professionnelle mises en œuvre dans le cadre des « *contrats jeunes majeurs* » sont efficaces, même s'il faut tenir compte d'un potentiel biais de sélection, les jeunes accompagnés pouvant connaître moins de difficultés d'insertion que ceux sortis plus tôt.

6. Cf. Graphique n° 1.

7. I. Frechon, L. Marquet, *Rapport d'étude relatif aux ressources des jeunes à la fin de leur parcours de placement à l'Aide sociale à l'enfance, 2023* (sur la base de séries tirées de l'Enquête longitudinale sur l'autonomie après le placement - ELAP).

### Portrait de Maxence H.<sup>8</sup>

Orphelin de père, Maxence H., né en 2001, a été confié à l'aide sociale à l'enfance (ASE) dès l'âge de six mois et jusqu'à sa majorité. Son parcours a été jalonné de ruptures, avec deux tentatives de retour au domicile familial, de courte durée, qui ont échoué.

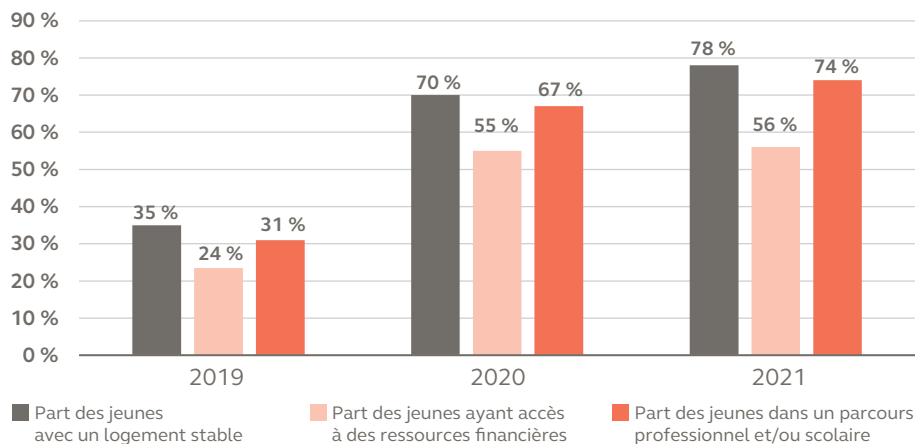
Après avoir connu deux familles d'accueil successives, il a été placé dans une maison d'enfants à caractère social (MECS) jusqu'à l'âge de 18 ans. Orienté au collège vers la voie professionnelle, il obtient un Bac pro « *Services à la personne* ». Contre l'avis de son référent éducatif, qui estimait que, venant de la voie professionnelle, la « *marche serait trop haute* » pour lui, selon l'expression qu'il a conservée en mémoire, Maxence était déterminé à entreprendre des études dans l'enseignement supérieur.

La signature d'un contrat jeune majeur (CJM) d'une période de six mois - qui a été renouvelé - lui assurant des ressources suffisantes et un hébergement, il obtient un DUT « *carrières sociales* ». Après l'obtention de son diplôme, il effectue un service volontaire européen dans un pays de l'UE. À son retour, il reprend ses études en vue d'obtenir une licence professionnelle. Pour les financer, il signe d'abord un contrat d'apprentissage, pendant un an, avant d'être recruté en contrat professionnel par une fédération associative. Il prépare à présent en Master 2 un diplôme de management des organisations sociales et médico-sociales, et il est investi dans une association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance.

L'amélioration de la prise en charge globale des jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance a également résulté de la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance. Les indicateurs de suivi sur les sorties « sèches » montrent d'ailleurs une évolution positive.

8. Le prénom et l'initiale du nom ont été changés.

GRAPHIQUE N° 2 | Indicateurs de suivi sur les sorties « sèches » (en % du nombre de jeunes âgés de 18 ans issus de l'ASE)



Source : juridictions financières, d'après le troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, France stratégie, 2022

En créant un droit opposable à l'accompagnement des jeunes issus de l'ASE, la loi du 7 février 2022 s'est inscrite dans la continuité d'un ensemble d'avancées en faveur de cette population, mais le constat antérieur de pratiques disparates demeure. À cet égard, la loi a renforcé et clarifié les droits opposables des jeunes majeurs sur l'ensemble du territoire national, comme l'a confirmé le juge administratif<sup>9</sup> et malgré des manquements<sup>10</sup> relevés par la Défenseure des droits.

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

Le renforcement des droits des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance intervenu en 2022 n'a pas eu, pour l'heure, d'impact notable sur le nombre de ceux qui continuent à bénéficier d'un accompagnement du département et les modalités de leur prise en charge, au sein desquelles la logique contractuelle reste dominante (A). Dans un contexte de saturation des lieux d'accueil, les moyens alloués présentent toujours de grandes disparités (B).

9. Cf. par exemple, ordonnance du juge des référés (Conseil d'État, 15 novembre 2022, n° 468365).

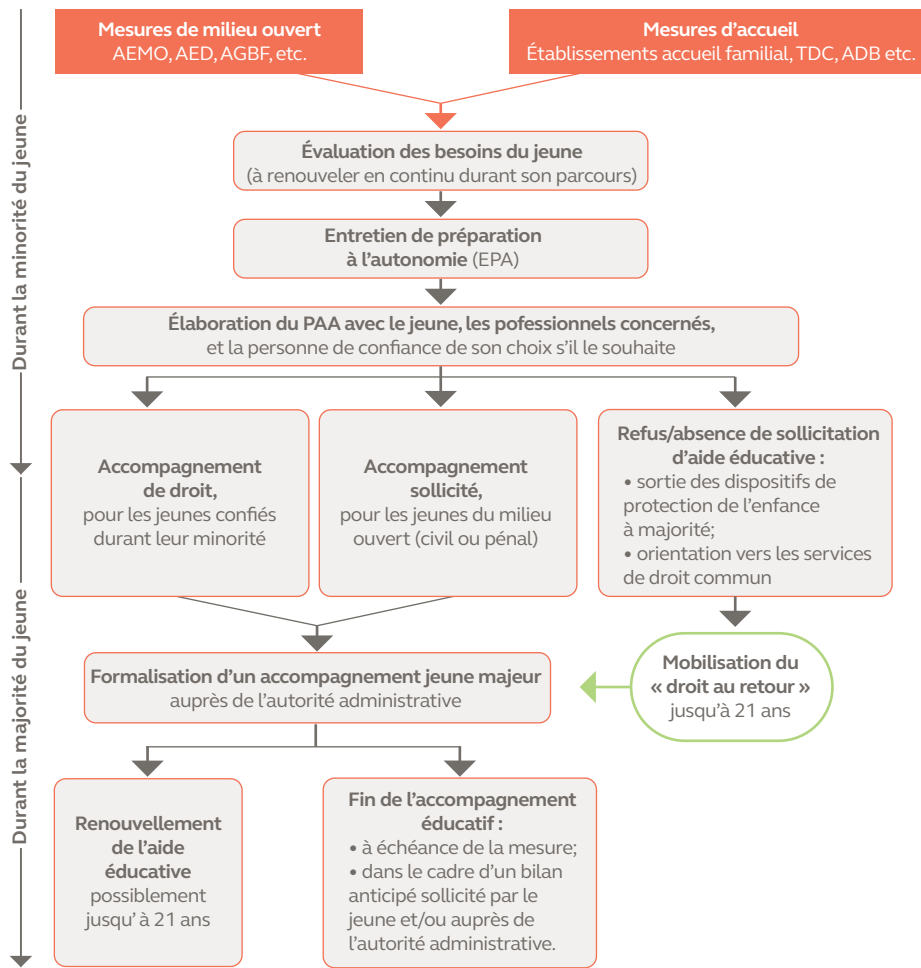
10. Cf. Décisions du Défenseur des droits : n° 2022-235 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 ; n° 2023-182 du 31 août 2023 ; n° 2023-226 du 7 novembre 2023.

## A. Un renforcement des droits sans grand effet pratique

### 1. Des niveaux de prise en charge toujours variables

La consécration par la loi d'un droit à l'accompagnement pour les anciens bénéficiaires de l'ASE devrait conduire les départements à améliorer leur accompagnement. Le code de l'action sociale et des familles garantit désormais que l'ensemble des mineurs émancipés et jeunes majeurs de moins de 21 ans ayant précédemment été confiés à l'ASE bénéficient, à leur demande et sous conditions de ressources, d'un droit à être pris en charge.

SCHÉMA N° 1 | Étapes théoriques de l'accompagnement administratif des jeunes majeurs issus de l'ASE



Source : Haute autorité de santé, recommandation de bonnes pratiques, février 2024

Les modalités de mise en œuvre du nouveau droit à l'accompagnement divergent cependant toujours selon les territoires, notamment en fonction du niveau de structuration préexistant des politiques de protection de l'enfance. Dans plusieurs cas, le règlement départemental d'aide sociale n'a pas été actualisé après l'entrée en vigueur de la loi du 7 février 2022, et les autres outils prévus par la loi tardent à être mis en place (cf. *infra*).

De nombreux départements restent attachés à la logique d'apparence contractuelle qui encadre le plus souvent leurs relations avec les jeunes majeurs, en dépit du caractère opposable du droit à l'accompagnement. Cette approche de forme contractuelle, comme dans le cas du contrat établi avec les bénéficiaires du revenu de solidarité active, a pour intérêt de mobiliser les jeunes dans un projet d'autonomie et permet de concrétiser l'objectif d'une participation active des jeunes majeurs. Elle ne peut cependant être imposée aux jeunes. Dans un certain nombre de situations, le « *contrat jeune majeur* » reste par ailleurs limité par son manque de rigueur et de précision. La nature de l'accompagnement n'est pas toujours précisée et notamment le recours aux mesures d'aide éducative ou les aides financières possibles. Dans de nombreux cas, les « contrats » ont des durées courtes, de trois à six mois. L'insuffisance des systèmes d'information ne permet toutefois pas d'en établir la durée moyenne, les jeunes pouvant parfois bénéficier de plusieurs « contrats » courts successifs.

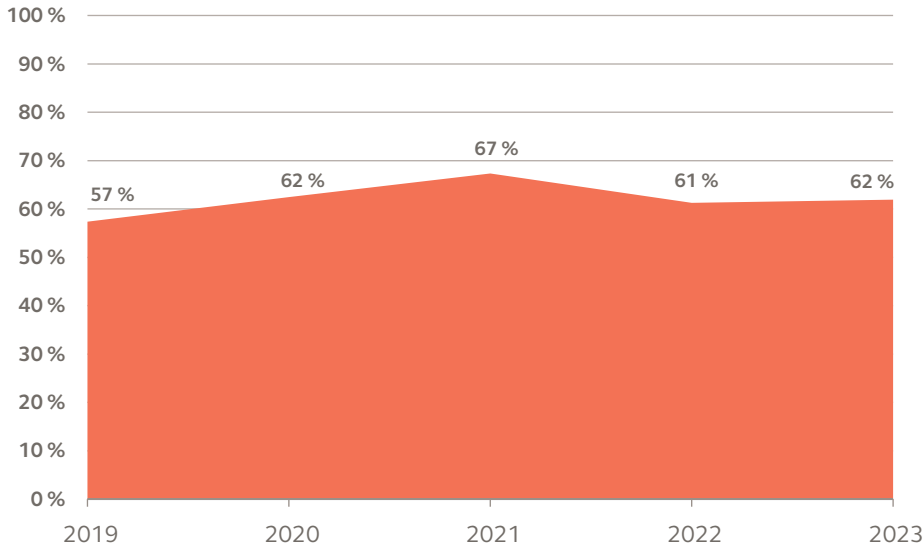
La portée effective de ce droit opposable a été progressivement précisée par le juge administratif, qui a encadré les marges de manœuvre des présidents des conseils départementaux. Le juge administratif a notamment eu l'occasion de souligner que des conditions (notamment de comportement ou de manque d'investissement dans les études) ne sauraient être ajoutées aux critères de ressources de ces prises en charge. Ainsi, les « *contrats jeunes majeurs* » ne constituent pas de véritables contrats dont les modalités seraient opposables au bénéficiaire.

Paradoxalement, le nombre de jeunes nouvellement pris en charge à la majorité a diminué en 2022, du fait de la fin des mesures spéciales de prolongation adoptées pendant la crise sanitaire et de l'évolution des flux migratoires. Au sein de l'échantillon contrôlé, il a de nouveau progressé en 2023.

Entre 2021 et 2023, le taux de prise en charge des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance a augmenté dans cinq des départements examinés et diminué dans quatre autres. Au niveau national, le nombre de jeunes majeurs confiés à l'ASE est quasiment stable en 2023 (-0,2 %), et leur part est en léger repli : ils représentent ainsi 16 % des jeunes confiés à l'ASE fin 2023 contre 17 % fin 2022. Cette diminution est la conséquence de l'augmentation du nombre de mineurs accueillis en 2023<sup>11</sup>. Ces données ne permettent pas de conclure à ce stade à un effet clair de la loi de 2022.

11. Chiffres Drees au 31 décembre 2023, enquête Aide sociale.

GRAPHIQUE N° 3 | Part des jeunes majeurs pris en charge par l'ASE l'année de leurs 18 ans (échantillon retraité) (en %)



Source : juridictions financières

Dans le département du Lot-et-Garonne, le nombre de jeunes majeurs accompagnés par le département a augmenté de manière significative en 2023 (de 50 % entre 2022 et 2023 pour s'établir à 77 % de l'ensemble des jeunes âgés de 18 ans). Dans le Var, environ 81 % des jeunes sont accompagnés.

Il en va de même dans les départements de l'Indre et d'Indre-et-Loire. Mais dans deux départements au moins - le Calvados et la Seine-et-Marne -, le taux de prise en charge est inférieur à la moitié d'une cohorte éligible et a diminué en 2023.

Cette diversité est un effet de la décentralisation de cette politique publique, dont le département est chef de file. Pour autant, elle devrait s'accompagner de la définition d'un « socle commun de droits pour tous les enfants », selon l'exposé des motifs de la loi du 7 février 2022.

Dans son rapport public annuel de 2023, consacré à *La décentralisation 40 ans après*<sup>12</sup>, la Cour a rappelé, s'agissant des politiques sociales décentralisées, que des disparités sont naturellement observées dans les taux de bénéficiaires des prestations d'un territoire à l'autre, notamment en raison de leurs différences socio-économiques et démographiques, et de politiques locales assumées. Elle a toutefois relevé que certains écarts sont d'une ampleur telle qu'ils posent la question du respect du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires et du maintien d'un socle de prestations uniforme sur l'ensemble du territoire national. Dans le cas des « contrats jeunes majeurs », au sein de l'échantillon contrôlé, les taux de prise en charge des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance s'inscrivaient

12. Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, rapport public annuel, mars 2023, pages 298 à 300.

en 2023 dans une échelle de 38 % en Seine-et-Marne à 83 % en Gironde. Un taux de prise en charge bas pose notamment la question de la qualité de l'information des jeunes sur l'étendue des droits dont ils peuvent bénéficier.

## 2. Les anciens mineurs non accompagnés (MNA) : un public spécifique

Les anciens MNA, qui étaient près de 16 700 au niveau national à bénéficier d'une prise en charge en tant que jeune majeur fin 2023<sup>13</sup>, représentent désormais près de la moitié des jeunes majeurs pris en charge dans plusieurs départements et notamment, au sein de l'échantillon des départements contrôlés dans le cadre de l'enquête, ceux du Val d'Oise et des Bouches-du-Rhône<sup>14</sup>.

### Les mineurs non accompagnés (MNA)

Longtemps dénommés mineurs isolés étrangers, les mineurs non accompagnés sont les enfants étrangers présents sur le territoire français sans être accompagnés d'un parent ou d'un représentant légal. La prise en charge de ces enfants, confiés par l'autorité judiciaire aux services de l'Aide sociale à l'enfance, relève des dispositifs de protection de l'enfance.

#### *Portrait de Samuel G.*<sup>15</sup>

Samuel G. quitte son pays à l'âge de 15 ans et, en tant que mineur non accompagné (MNA), se retrouve confié en 2021 aux services de l'ASE d'un département par ordonnance de placement provisoire confirmée par un juge des enfants.

Deux ans plus tard, alors âgé de 17 ans, Samuel G. débute un CAP mention maçonnerie en apprentissage, d'une durée de deux ans, au sein d'un centre de formation d'apprentis du bâtiment et des travaux publics.

À sa majorité, en 2024, le président du conseil départemental décide de mettre fin à son accompagnement par les services de l'ASE.

Samuel G. se retrouve avec des ressources insuffisantes par rapport aux charges à supporter pour poursuivre sa formation. Il traverse une période d'errance avant de trouver de l'aide au sein d'un club de prévention. Cette structure l'appuie dans une nouvelle demande d'accompagnement pour les jeunes majeurs auprès du même département, qui fait alors l'objet d'une décision implicite de refus. La défenseure des droits, saisie de ce dossier, émet un avis dans lequel elle relève que Samuel G. ne « dispose d'aucune ressource ou d'aucun soutien familial et vit actuellement dans un bâtiment occupé par des personnes sans domicile » et que les motifs évoqués par le président du conseil départemental pour justifier son refus d'un accompagnement ne figurent pas au code de l'action sociale et des familles.

13. Source : direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

14. Dans ce département, par exemple, les anciens MNA ayant atteint l'âge de la majorité ne comptaient que pour 22 % du total des jeunes majeurs pris en charge en 2016. En 2021, ils représentent près de la moitié des accompagnements au titre du contrat jeune majeur.

15. Le prénom, l'initial du nom, ainsi que les dates ont été changés.

La question des MNA devenus majeurs après avoir été pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance est particulièrement prégnante du fait des spécificités de ce public et de son âge moyen élevé d'entrée à l'ASE. En effet, près de 37 % des entrants sont à moins d'un an de la majorité au moment de leur première prise en charge<sup>16</sup>, et les trois quarts sont âgés de plus de 16 ans.

De nombreux départements ont aménagé les prises en charge afin de mieux les adapter aux problématiques de ces jeunes que les modes d'intervention habituels de l'ASE, tout en étant souvent moins coûteuse. Plusieurs départements retiennent ainsi, pour ces publics, des durées de contrats plus courtes que la moyenne. Le « contrat » est souvent organisé autour de formations qualifiantes brèves, sur quelques mois, afin que ces jeunes acquièrent rapidement leur autonomie financière. Ce choix est présenté par la plupart des départements contrôlés comme adapté à la situation de ce public et serait, selon eux, bien accepté par les intéressés, qui aspireraient à une indépendance économique rapide.

La loi du 7 février 2022 entendait par ailleurs inciter les services départementaux à anticiper la question de la régularité du séjour, une fois que les bénéficiaires ont atteint la majorité. L'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles modifié par l'article 16 de la loi prévoit ainsi que l'entretien se tenant un an avant la majorité doit permettre d'informer les mineurs non accompagnés de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement dans leurs démarches d'obtention d'une carte de séjour ou de dépôt d'une demande d'asile.

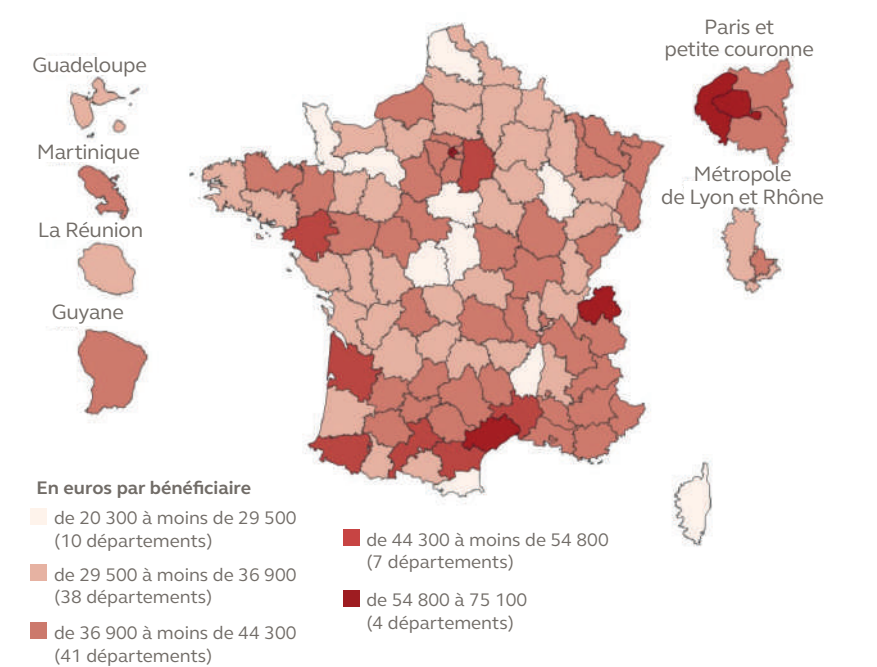
Depuis peu, les départements peuvent, en application de la loi « immigration » du 26 janvier 2024, exclure des dispositifs « *jeunes majeurs* » les anciens MNA pris en charge par l'ASE lorsqu'ils font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français. Parmi les départements examinés dans le cadre de l'enquête, le Val-d'Oise, l'Essonne et la Seine-et-Marne affirment appliquer cette exclusion. Le département de la Gironde poursuit pour sa part la prise en charge des jeunes majeurs faisant l'objet d'une OQTF jusqu'au terme d'un éventuel recours.

## B. Un effort financier croissant mais de grandes disparités

L'effort financier des départements en faveur de l'aide sociale à l'enfance est disparate. Certains départements mobilisent quatre fois plus de moyens que d'autres, pour chaque jeune. En 2022, le coût moyen de prise en charge s'élevait à 38 200 € par an, pour chaque enfant ou jeune majeur. Ce coût recouvre principalement les dépenses d'hébergement et de suivi social et éducatif (famille d'accueil, établissements, masse salariale des travailleurs sociaux et éducateurs).

16. Chiffre 2022. Source : direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), mission mineurs non accompagnés, rapport annuel d'activité, 2022.

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



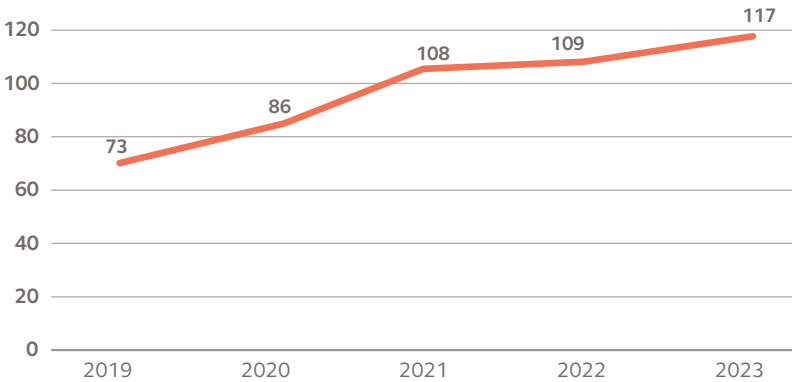
Source : Drees, L'aide sociale à l'enfance - Édition 2024

L'hétérogénéité des dépenses annuelles consacrées au public des jeunes majeurs par département est similaire à celles destinées aux mineurs. Ces dépenses sont en hausse, à l'instar de leur budget global, du fait de la progression du coût de l'hébergement et de la création, dans certains cas, de postes d'accompagnateurs. Compte tenu de la part croissante des mesures relevant du dispositif jeunes majeurs, les départements auraient intérêt à développer des outils de pilotage leur permettant de mesurer l'impact et l'efficacité de leur politique.

En raison de lacunes dans le suivi budgétaire et comptable, plusieurs départements (l'Essonne et la Seine-et-Marne, par exemple) ne sont pas en mesure de déterminer avec précision le coût des dispositifs destinés aux jeunes majeurs. Certains départements estiment qu'ils représentent environ 10 % de leurs dépenses d'aide sociale à l'enfance.

Parmi les départements de l'échantillon contrôlés par les chambres régionales des comptes, la dépense consacrée aux jeunes majeurs a augmenté de 60 % entre 2019 (73 M€) et 2023 (117 M€). Cette progression, qui a été particulièrement rapide entre 2019 et 2021, du fait des mesures de prolongation des prises en charge adoptées pendant la crise sanitaire<sup>17</sup>, a été presque nulle en 2022, puis plus marquée en 2023, dans un contexte de forte inflation. Les dépenses réalisées au bénéfice des jeunes sortant de l'ASE augmentent - moins rapidement - depuis la loi du 7 février 2022, alors même que, comme indiqué plus haut, le taux de prise en charge a peu évolué. La hausse constatée reflète donc surtout l'augmentation du coût moyen de prise en charge des jeunes.

GRAPHIQUE N° 4 | Dépenses destinées aux jeunes majeurs pris en charge par l'ASE (en M€) (échantillon retraité)



Source : juridictions financières

Cette croissance concerne tous les départements, quelles que soient les modalités d'attribution des « *contrats jeunes majeurs* ». Mais la part des dépenses d'aide sociale consacrée aux jeunes majeurs reste variable en fonction des départements. L'écart entre les départements analysés s'inscrit dans une échelle de un à quatre, comparable à l'écart constaté au niveau national sur l'ensemble des dépenses ASE. Il dépend pour l'essentiel du coût moyen de l'hébergement, selon les solutions déployées par le département. Ainsi, le coût moyen est plus élevé lorsque les jeunes majeurs restent hébergés dans des maisons d'enfants à caractère social, qui offrent des taux d'encadrement élevés.

La loi du 7 février 2022 prévoit que l'État alloue une compensation financière annuelle aux départements pour l'accompagnement et le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'ASE sans ressources ni soutien familial. Une enveloppe financière de 50 M€ a été ouverte à ce titre par la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022, alors même que les dépenses sont estimées à 1,2 Md€. Aux termes de l'arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2022 fixant le

17. Cf. l'article 18 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19.

montant du financement de l'État pour le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance, elle est répartie, sans objectif prédéfini, *au prorata* du nombre estimé de ces jeunes précédemment confiés à chaque département et devenus majeurs au cours de l'année 2022.

Contrairement à ce qu'il a mis en place pour le financement d'autres politiques sociales décentralisées, l'État n'a pas cherché à conditionner le versement de cette enveloppe à certains prérequis, ni défini de socle de base.

Selon les départements, le financement de l'État ne permettrait pas de couvrir la hausse du coût de l'accompagnement des jeunes sortant de l'ASE. Par ailleurs, ils estiment devoir supporter des dépenses supplémentaires du fait du sous-financement par l'État de politiques connexes relevant pourtant de sa responsabilité (protection judiciaire de la jeunesse, accueil des jeunes en psychiatrie). Cependant, ils n'ont produit aucune estimation précise de la sous-compensation des dépenses ayant selon eux résulté des mesures nouvelles issues de la loi du 7 février 2022.

Dans le respect des principes de la décentralisation, qui placent les départements en chefs de file de cette politique, il appartient à l'État de fixer des objectifs de prise en charge sur la base d'un socle minimal, défini par ses soins, de veiller à leur atteinte dans les territoires, voire d'inciter les départements qui le souhaitent à aller au-delà. Cette démarche suppose qu'une nouvelle stratégie nationale soit définie en la matière et constitue la source d'une contractualisation ciblée.

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

L'accompagnement des jeunes majeurs est un processus complexe, qui fait intervenir des acteurs multiples. Faciliter l'accès aux dispositifs de droit commun constitue l'un des enjeux de l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs. Or, les nouveaux outils des départements et les instances prévues par la loi tardent à être mis en place (A), les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance produisent pour leur part des effets tangibles mais limités dans le temps (B) et l'accès aux dispositifs de droit commun reste souvent encore insuffisant (C).

#### **A. Les nouveaux outils des départements et les instances prévues par la loi tardent à être mis en place**

Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance sont l'un des outils d'un pilotage partenarial solide des politiques de protection de l'enfance. Les départements doivent cependant se doter de meilleurs indicateurs de résultats du schéma d'organisation sociale et médico-sociale en faveur de l'enfance pour garantir un suivi chiffré et objectif, qui fait souvent défaut.

Les départements contrôlés n'ont, sauf exception, pas encore institué la commission départementale d'accès à l'autonomie prévue par la loi du 7 février 2022, ni mis en place le protocole de prise en charge des jeunes majeurs prévu par la loi du 14 mars 2016. La mobilisation des partenaires institutionnels reste souvent insuffisante. Les régions et les services de l'État (rectorats) se concentrent par exemple sur la lutte contre le décrochage scolaire et sur l'accès à la formation et n'identifient pas les jeunes majeurs comme public prioritaire. Ces lacunes privent les acteurs d'outils permettant d'assurer la pérennité et la continuité des actions ciblées.

Le suivi des jeunes majeurs à leur sortie de l'ASE reste un point faible des politiques départementales. Peu de départements réalisent l'entretien de bilan six mois après la fin d'un « *contrat jeune majeur* » rendu obligatoire par la loi du 7 février 2022. Pourtant, à la faveur de la dématérialisation des dossiers individuels des enfants pris en charge par l'ASE, dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), le département dispose d'une capacité réelle de suivi des cohortes de jeunes majeurs.

## **B. Des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance aux effets tangibles mais limités**

Le manque de partenariat autour de l'accompagnement global à l'autonomie des jeunes majeurs est un constat largement partagé de longue date. Dans son rapport sur la protection de l'enfance de 2020, la Cour avait déjà relevé que la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 et la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 visaient à renforcer les réponses à cette situation<sup>18</sup>.

Ces stratégies nationales ont favorisé l'adoption d'objectifs stratégiques en matière d'accompagnement des jeunes majeurs, le renforcement des mesures concrètes en leur faveur et un accroissement des crédits qui y sont consacrés, en lien avec les associations présentes sur le territoire. Mais les projets déclinant ces stratégies sont co-financés par l'État pour une durée limitée de trois ans, ce qui ne garantit pas aux départements le financement pérenne des dispositifs créés.

Le Pacte des solidarités, présenté le 18 septembre 2023, portant sur la période 2024-2028, ne comporte pas de volet spécifique relatif aux jeunes majeurs, sinon au travers de l'expérimentation du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture (cf. *infra*).

Une mesure a par ailleurs été annoncée le 20 novembre 2023 (le « *pack jeunes majeurs* ») à destination des jeunes majeurs sortant de l'ASE, qui doit aider à recenser les démarches d'accès aux droits à partir de 16 ans, et à déployer des dispositifs visant à éviter l'isolement des jeunes majeurs au moment de leur passage

18. Cour des comptes, *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*, rapport public thématique, novembre 2020, pp. 114 et s.

à l'âge adulte. Cependant, il n'a pas été donné suite à ce projet et le Gouvernement apparaît donc en grande partie dépourvu de stratégie en la matière. Les services de l'État<sup>19</sup> mènent toutefois actuellement une démarche utile visant notamment à améliorer la fluidité du partage de données entre acteurs pour un meilleur pilotage.

## C. Un accès au droit commun à renforcer

La question de l'accès des jeunes majeurs issus de l'ASE aux dispositifs d'aide de droit commun est un enjeu récurrent des politiques sociales. Elle est souvent identifiée comme une préoccupation dans les schémas directeurs départementaux de l'enfance.

C'est le cas en ce qui concerne l'insertion socioprofessionnelle, domaine dans lequel les missions locales jouent un rôle central. Leurs actions s'adressent aux jeunes confiés à l'ASE dès leur seizième année. Elles visent à favoriser leur insertion socio-professionnelle et à prévenir toute situation d'exclusion à la fin de leur parcours au sein de l'ASE, en évaluant les projets des jeunes et en les aidant à les élaborer et à les mettre en œuvre. Certains départements allouent à ce titre des subventions aux missions locales.

De nombreux départements concluent par ailleurs des conventions avec la CPAM pour améliorer l'accès des jeunes à l'assurance maladie. Des points noirs restent par ailleurs à relever sur le plan de l'accès au droit commun.

### 1. L'accès au logement : des solutions à développer

L'accès à un logement autonome est un enjeu central pour l'insertion socioprofessionnelle des jeunes majeurs issus de l'ASE. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté l'avait intégré au référentiel de lutte contre les sorties sèches. La loi du 7 février 2022 a ajouté les jeunes majeurs dans la liste des publics prioritaires pour l'accès au logement social. Pour autant, les jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance se heurtent à des obstacles multiples, d'ordre financier, mais aussi administratif. Certains bailleurs ne prennent pas en compte les spécificités liées à leur situation.

Pour répondre à ces difficultés d'accès, les départements ont recours à des solutions de logements semi-autonomes. Les foyers de jeunes travailleurs jouent un rôle central dans de nombreux départements, mais plusieurs limites sont identifiées, notamment le coût élevé de ce type d'hébergement. Des offres alternatives, comme l'intermédiation locative ou le bail glissant, se développent pour faciliter l'accès des jeunes majeurs à un logement.

19. Direction générale de la cohésion sociale, en lien avec la délégation au numérique en santé et la Drees.

### Les dispositifs de logement semi-autonome

Les départements de l'Indre et du Calvados proposent aux jeunes un bail glissant qui leur permet d'intégrer directement un logement individuel. Le « *bail glissant* » consiste à héberger un jeune (mineur ou majeur) dans un appartement qui est loué par un opérateur (service de suivi, lieu d'accueil, services départementaux de l'ASE) avant son transfert au bénéficiaire, qui en devient locataire en son nom propre et en assume la responsabilité quand il le peut.

Le département de l'Aisne finance des places d'hébergement en colocation pour apporter une réponse adaptée aux besoins de la moitié des jeunes bénéficiant d'un « *contrat jeune majeur* ». Cette offre est organisée par deux opérateurs également sous la forme d'une « pension de famille », une catégorie de résidence sociale qui ouvre un droit renforcé à l'aide personnalisée au logement ou à une intermédiation locative.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, les maisons d'enfants à caractère social (MECS) ont aménagé des logements pour les jeunes majeurs. Cette offre couvre un tiers des besoins du département et permet un suivi continu par la même structure d'accueil.

Une convention partenariale pour favoriser l'accès des jeunes au logement est en cours d'élaboration entre l'association Départements de France, l'Union sociale pour l'habitat, l'Association pour la formation professionnelle continue des organismes de logement social, l'Union nationale pour l'habitat des jeunes et l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes.

## 2. Handicap et troubles psychiques : des freins encore importants à une prise en charge efficace

Plus de la moitié des jeunes suivis par l'ASE connaissent des troubles psychologiques liés à des carences familiales et affectives. 15 à 30 % d'entre eux sont en situation de handicap, lié à un trouble psychique ou à une déficience mentale<sup>20</sup>. Les capacités d'accueil des secteurs du handicap et de la psychiatrie connaissent par ailleurs des situations de saturation, ce qui limite les possibilités pour assurer un suivi adéquat des jeunes protégés par l'ASE. Aucune disposition législative ou programme national ne concerne de manière spécifique l'accompagnement à l'autonomie des jeunes majeurs issus de l'ASE confrontés à ces « doubles vulnérabilités » pour répondre à un risque accru de désinsertion.

20. Estimation réalisée par le ministère de la solidarité en 2023 à partir de l'enquête de la Drees sur les données 2018. Dans son rapport annuel pour 2015, le Défenseur des droits estimait que 70 000 enfants de l'ASE étaient reconnus à ce titre par une maison départementale des personnes handicapées (MDPH).

La prise en charge de ces doubles vulnérabilités liées au handicap ou à la psychiatrie rend plus complexe l'élaboration des parcours d'insertion. Les acteurs de chaque secteur s'inscrivent en effet dans des logiques différentes, sans interconnexion des systèmes d'information et sans harmonisation des modalités d'action.

La coordination entre les services de l'ASE et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pilotées par les départements atténue parfois ces divergences. Dans l'Aisne, ce travail conjoint permet d'anticiper l'ouverture des droits d'allocation adultes handicapés (AAH) pour les jeunes majeurs. Dans ce cas, le « *contrat jeune majeur* » peut être maintenu pour compléter la prise en charge, et le montant de l'allocation est adapté pour tenir compte des ressources perçues au titre du handicap. Pour autant, les MDPH n'interviennent que sur la reconnaissance du handicap et sur l'orientation, et elles n'ont pas de capacité à adapter l'offre d'accueil.

### 3. Les pécules au titre des allocations de rentrée scolaire : un recours trop limité faute d'information suffisante

La loi du 14 mars 2016 a confié à la Caisse des dépôts et consignations la mission d'assurer la réception et la protection des allocations de rentrée scolaire des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, qui sont habituellement versées par la CAF aux parents.

Le département doit informer les jeunes majeurs de l'existence du pécule déposé à la Caisse des dépôts et consignations, du droit qu'ils ont d'en disposer à compter de leur majorité et de la nécessité d'effectuer une demande de versement des fonds. À leur majorité ou lors de leur émancipation, le pécule doit être restitué aux intéressés qui le demandent à la Banque des Territoires<sup>21</sup>.

La Banque des Territoires a déployé une procédure en ligne et un support téléphonique. Toutefois, les démarches de restitution sont complexes pour les jeunes et les textes réglementaires ne prévoient pas d'obligation d'une prise de contact individuelle par la Banque des Territoires. Cette institution a restitué 6,7 M€ aux jeunes concernés avec un montant moyen de 1 084 € par personne en 2022, et détenait un stock consigné de 18,3 M€ (soit trois années de versements) au 31 décembre 2022, dont 27 % concernait des bénéficiaires âgés de plus de 21 ans. Le taux de restitution moyen est estimé à 42 %. L'absence de partage des coordonnées des jeunes issus de l'ASE ne permet pas de garantir l'effectivité de ce droit.

La majeure partie des départements de l'échantillon déclare informer les jeunes concernés de l'existence de cette procédure de consignation. Le développement et la généralisation des échanges entre le département, la Caf et la Caisse des dépôts et consignations afin de fiabiliser des listes de bénéficiaires serait à étudier.

21. Banque qui fait partie du groupe de la Caisse des dépôts et consignations.

#### 4. L'enjeu de l'insertion : des cloisonnements persistants dans certains territoires

La loi du 7 février 2022 dispose qu'un contrat d'engagement jeune (CEJ) « est systématiquement proposé » aux majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge au titre de l'ASE dans le cadre d'une mesure de placement. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022, le CEJ, qui s'est substitué à la garantie jeunes, concerne les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation (16 à 30 ans pour ceux d'entre eux qui sont en situation de handicap)<sup>22</sup>.

La loi ne précise pas à qui incombe la responsabilité de l'information et de l'orientation du jeune (services départementaux de l'ASE, missions locales ou services sociaux). L'action menée en direction de ces jeunes repose ainsi sur la qualité des coordinations mises en œuvre localement. L'interprétation stricte des conditions d'entrée dans le CEJ, comme la démarche de contractualisation retenue entre le conseiller d'insertion et le jeune (qui s'accompagne de sanctions en cas de non-assiduité), constituent cependant autant d'obstacles à l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE ayant des difficultés éducatives, sociales et familiales importantes, ou étant durablement empêchés.

Face aux difficultés prévisibles d'accès des jeunes issus de l'ASE au contrat d'engagement jeune, plusieurs expérimentations sont en cours pour mieux prendre en compte les freins à l'insertion de ce public. La circulaire du 22 avril 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture<sup>23</sup> prévoit ainsi un nouveau dispositif ayant une vocation de « sas » vers le CEJ.

Certains départements de l'échantillon considèrent que le CEJ est inadapté à l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'ASE. Dans la plupart des cas, l'absence d'identification des jeunes suivis par l'ASE dans le système d'information et de partage de l'information ne permet pas d'établir un bilan de l'utilisation de ces outils pour le public ASE. D'une manière générale, la Cour recommande aux départements de renforcer leur coopération avec les missions locales afin d'éviter les ruptures de parcours pour les jeunes majeurs de l'ASE qui doivent poursuivre un parcours d'insertion socio-professionnelle. L'association Départements de France fait valoir sur ce point la signature, le 8 octobre 2024, d'une convention-cadre avec l'Union nationale des missions locales visant à renforcer leur partenariat.

Par ailleurs, la plupart des départements de l'échantillon ne mettent pas en œuvre de dispositifs spécifiques s'adressant plus particulièrement aux jeunes majeurs issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des zones rurales délaissées.

22. Cf. le chapitre sur l'accès des jeunes à l'emploi.

23. Circulaire interministérielle n° DGEFP/MAJE/DIPLP/DIHAL/2022/117 du 22 avril 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement pour les jeunes.

# Conclusions et recommandations

La loi du 7 février 2022 a créé un droit opposable à l'accompagnement des jeunes majeurs issus de l'ASE. Cette réforme est encore très partiellement mise en œuvre par les départements. Ceux-ci doivent notamment généraliser les commissions départementales d'accès à l'autonomie et les protocoles de prise en charge des jeunes majeurs. Les règlements départementaux d'aide sociale doivent être mis à jour. Les entretiens de bilan six mois après la sortie de l'ASE doivent être organisés.

La réforme doit surtout s'accompagner d'une clarification des rôles respectifs des acteurs concernés, en particulier des départements et des missions locales ainsi que des MDPH et des ARS, pour garantir l'accès des jeunes majeurs issus de l'ASE aux dispositifs de droit commun.

S'agissant d'une compétence décentralisée, il est légitime que le degré et les modalités d'accompagnement des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ne soient pas identiques dans tous les départements. Leur action dans ce domaine doit cependant se construire sur un socle de base ne mettant pas en péril l'égalité des usagers devant le service public. À cet égard, la loi du 7 février 2022 a fait le pari d'un nouvel équilibre, en systématisant le droit à une prise en charge sans toutefois en prescrire la nature ni l'étendue. De ce fait, trois ans après son adoption, les pratiques restent disparates selon les territoires.

**La Cour formule les recommandations suivantes :**

1. renforcer les coopérations avec les missions locales pour garantir l'accès des jeunes majeurs aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle (*départements*) ;
2. renforcer les coopérations en matière de handicap avec les maisons départementales des personnes handicapées et en matière de psychiatrie avec les agences régionales de santé (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère de la santé et de l'accès aux soins, départements, maisons départementales des personnes handicapées, agences régionales de santé*) ;
3. définir des objectifs de prise en charge minimale et lier le versement des fonds accompagnant la mise en œuvre de la loi du 7 février 2022 à sa mise en place (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes*) ;
4. améliorer le taux de recours au pécule, notamment par un meilleur échange d'informations entre l'ensemble des acteurs concernés (*Caisse nationale des allocations familiales, Caisse des dépôts et consignations, départements*).

# Réponses reçues à la date de la publication

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Réponse du ministre de l'aménagement du territoire<br>et de la décentralisation..... | 349 |
| Réponse du président de Départements de France.....                                  | 351 |
| Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts<br>et consignations .....       | 354 |

## **Destinataire n'ayant pas d'observation**

Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la justice

## **Destinataires n'ayant pas répondu**

Monsieur le ministre des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes  
et les hommes

Madame la défenseure des droits

Monsieur le directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales

---

## **Réponse du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**

Vous avez souhaité recueillir les remarques de la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation sur les recommandations formulées dans un chapitre intitulé « La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance » destiné à figurer dans le rapport 2025 de la Cour des comptes.

Vous indiquez au sein de ce chapitre que, même si le suivi des jeunes majeurs à leur sortie de l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'est amélioré, il reste un point faible des politiques départementales car il est souvent disparate, lacunaire et insuffisamment piloté.

À la suite du constat établi par la commission de l'insertion des jeunes selon lequel les jeunes adultes passés par la protection de l'enfance qui ont rencontré des difficultés spécifiques (absence de soutien familial, carences affectives, souffrances physiques et/ou psychologiques, faible capital économique, social et culturel, etc.) se trouvent souvent plus isolés que d'autres jeunes à leur majorité, le législateur a fait évoluer la loi.

La loi du 7 février 2022, dite loi Taquet, a ainsi introduit une obligation de prise en charge, par les départements, des majeurs âgés de moins de 21 ans et des mineurs émancipés qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'ASE avant leur majorité.

Depuis, l'État et les départements ont l'obligation de mettre en place certains dispositifs d'accompagnement en direction des jeunes adultes, qu'ils soient pris en charge au titre de l'ASE ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Concrètement, il s'agit :

- d'un entretien renforcé dès 17 ans au cours duquel le jeune doit être informé de ses droits et des conditions de son accompagnement à sa majorité ;
- d'un entretien six mois après la sortie du dispositif ASE ;
- de la systématisation de la proposition du contrat d'engagement jeune (CEJ) ;
- des dispositifs d'aide à l'accès à un logement ;
- d'un droit au retour à l'ASE avant 21 ans.

Le contrat jeune majeur constitue par ailleurs un dispositif d'accompagnement pour permettre aux jeunes majeurs sortant de l'ASE de mener à bien un projet, le plus souvent scolaire ou professionnel. Outre l'accompagnement social, le dispositif intègre une participation financière sous forme d'une allocation en fonction des ressources du jeune concerné.

Si je partage le constat que la mobilisation de ces dispositifs est inégale, je constate toutefois l'effort consenti par les départements sur cette politique dans un contexte de contrainte budgétaire très forte d'une part et d'inflation du nombre de prise en charge d'autre part.

En 2022, près de 33 000 jeunes majeurs bénéficient d'une mesure de protection de l'enfance via l'ASE et la PJJ. Leur nombre a augmenté de 30 % entre 2019 et 2020, puis de 13 % entre 2020 et 2021 avant de diminuer en 2022. Les profils pris en charge sont par ailleurs de plus en plus complexes, fragilisés par des violences familiales, des problèmes d'addiction ou encore psychologiques.

Vous soulignez l'importance de généraliser les commissions départementales d'accès à l'autonomie et les protocoles de prise en charge de jeunes majeurs. Je partage votre constat, ces outils sont essentiels pour accompagner au mieux ces jeunes majeurs sortant de l'ASE et de mettre fin aux sorties sans solutions.

Dans ce contexte, l'État a mobilisé des financements exceptionnels : 50 M € ont été inscrits dans le budget de l'État pour accompagner le financement de la prise en charge des jeunes majeurs, issue de cette nouvelle obligation de la loi Taquet. Si la mobilisation des départements est globalement très importante sur ce thème, je constate en effet que leur effort financier en faveur de l'aide sociale à l'enfance reste disparate.

Cette situation s'explique par des situations très contrastées d'un point de vue démographique, économique et social, mais également par les choix politiques opérés localement, que l'État n'a pas vocation à remettre en cause en vertu du principe de libre administration par les collectivités d'une politique publique décentralisée.

Si les moyens mobilisés sont divers et qu'il avèrerait parfois nécessaire de les optimiser, l'objectif poursuivi par l'ensemble des départements est identique : il s'agit d'offrir aux jeunes de 16 à 21 ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources tels que la Cour des comptes en rappelle la nécessité. Comme le souligne l'Assemblée des Départements de France, cette démarche a pour objectif d'accompagner chaque jeune par un parcours personnalisé afin qu'il ou elle puisse disposer d'une autonomie suffisante pour commencer sa vie d'adulte. Il semble ainsi que les points de progression précités devront être largement partagés avec les élus et notamment avec Départements de France.

---

### Réponse du président de Départements de France

Vous avez bien voulu m'adresser le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel intitulé « la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'Aide sociale à l'enfance ». Je vous en remercie.

L'échantillon de 14 départements contrôlés illustre les différences de situation des territoires, mais reste sans doute trop limité pour rendre compte de la diversité de nos 103 collectivités. Sous cette réserve, je vous prie de trouver ci-après les remarques qu'il appelle de la part de Départements de France.

« *Un public progressivement mieux pris en charge par les départements* ». Je tiens à souligner que ce constat ne date pas de la mise en œuvre de la loi de 2022. Selon l'Observatoire national de la protection de l'enfance, qui procède à une analyse croisée des données de la Drees, de la Justice et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, le nombre de jeunes majeurs protégés (accueillis et suivis à domicile) par l'Aide sociale à l'enfance s'élève à 34 105 au 31 décembre 2022, soit une augmentation de 62 % depuis 2011. Si l'on considère le public des jeunes majeurs accueillis – qui représentent 92 % d'entre eux (31 546) – l'évolution est de 74 %.

« *La dépense est estimée à hauteur de 1,2 Md€ en 2022* ». La loi de 2022, en consacrant un droit à l'accompagnement des anciens bénéficiaires de l'ASE, a imposé aux départements de prendre en charge les jeunes devenus majeurs. La compensation financière de l'État, d'un montant de 50 M€, est très largement décorrélée de la croissance des charges assumées par les départements. *In fine*, la compensation de l'État ne représente qu'environ 4,5 % des dépenses engagées.

La troisième recommandation de la Cour vise à « *définir des objectifs de prise en charge minimale et lier le versement des fonds accompagnant la mise en œuvre de la loi à sa mise en place* ». Départements de France fait respectueusement valoir

à la Cour qu'une telle proposition semble remettre en cause le principe même de compensation financière des compétences transférées et à lui substituer un dispositif de pilotage centralisé à caractère incitatif, bien peu compatible avec l'esprit même de la décentralisation.

Certes, des disparités territoriales existent, mais Départements de France ne peut que déplorer que la question plus générale du financement des ambitions du législateur ait été largement éludée.

Une telle question se pose avec d'autant plus d'acuité que les départements ont perdu toute autonomie fiscale tout en étant confrontés à une pénurie de professionnels dans les métiers du lien et à l'augmentation du nombre des jeunes pris en charge dans des dispositifs saturés.

Les stratégies nationales et les contractualisations successives ne sont pas à la hauteur des enjeux en l'absence de garantie de pérennité et de leur caractère insuffisamment attractif pour les Départements les plus en difficulté. Faute de visibilité, ceux-ci redoutent de devoir assumer seuls les dispositifs en cas de désengagement de l'État.

La Cour considère que les départements restent attachés à une « *logique contractuelle en dépit du caractère opposable du droit à l'accompagnement* ». Rappelons ici qu'il s'agit de jeunes majeurs et que le recueil de leur accord est indispensable avant toute action, même lorsque celle-ci est décidée dans leur intérêt. Toutefois, la terminologie employée de « *contrat jeune majeur* », devrait être abandonnée, car elle recouvre des modalités différentes qui brouillent les données statistiques. Départements de France et les représentants de plusieurs collectivités territoriales travaillent conjointement avec la DREES pour redéfinir les indicateurs selon une terminologie partagée et conforme au code de l'action sociale et des familles. Soit le jeune est accueilli au sein d'une structure autorisée ou agréée par l'ASE dans le cadre d'un AP JM (accueil provisoire jeune majeur), soit il est soutenu financièrement et accompagné par l'ASE via une AED JM (aide éducative à domicile jeune majeur). Pour ces deux prestations administratives, l'accord du jeune majeur est à formaliser par écrit.

La Cour relève que les durées des contrats seraient plus courtes pour les mineurs non accompagnés et que les dispositifs les concernant seraient « *souvent moins coûteux* ». Départements de France regrette que chaque fois que ces deux arguments sont avancés, il ne soit pas tenu compte des réalités suivantes :

- le besoin d'encadrement éducatif est adapté aux besoins des jeunes et parmi les MNA, 68 % ont plus de 16 ans, ceci explique cela ;
- parmi les jeunes majeurs, près de la moitié sont des ex-MNA devenus majeurs (16 681) ;
- le choix d'une formation qualifiante correspond au respect de la volonté des MNA d'une entrée la plus rapide possible sur le marché du travail, car ceux-ci souhaitent accéder rapidement à une indépendance économique rapide, soit

parce qu'ils sont mandatés par leur famille pour envoyer de l'argent au pays, soit parce que l'absence de maîtrise suffisante de la langue française fait en tout état de cause obstacle à la poursuite d'études.

Pour l'autre moitié des jeunes majeurs, il est nécessaire de prendre en considération que certains refusent d'être maintenus dans le dispositif. Cependant, ils pourraient se voir proposer une autre forme d'aide, telle qu'une mesure de « protection judiciaire jeunes majeurs », instituée par le décret du 18 février 1975. Départements de France déplore que cette mesure ne soit pas plus souvent décidée par les juges des enfants (seulement 105 mesures en France, en 2022). Au fil des années, les enveloppes allouées à la Protection judiciaire de la jeunesse n'ont pas été maintenues en direction des jeunes majeurs rencontrant des difficultés d'insertion sociale, alors que cette mesure pourrait répondre aux besoins de certains jeunes. Une telle orientation permettrait de mettre en exergue une responsabilité collective - et non des seuls départements qui assurent plus de 34 000 mesures administratives en faveur des majeurs protégés - face à un enjeu national.

La deuxième recommandation de la Cour, qui consiste à renforcer les coopérations en matière de handicap et de santé, retient l'approbation de Départements de France qui revendique, notamment pour ces enfants qui sont aujourd'hui 1 sur 4 au sein des dispositifs de l'ASE, une stratégie interministérielle (solidarité, santé, handicap et éducation). Les départements ne disposent ni des structures ni des personnels pour répondre aux besoins spécifiques de jeunes relevant du médico-social et de la pédopsychiatrie et ne peuvent être tenus responsables de parcours d'insertion plus complexes auxquels chaque acteur, et plus particulièrement les Agences régionales de santé, doit concourir en considération de ses propres compétences.

Le constat de la Cour relatif aux difficultés persistantes auxquelles se heurtent les jeunes majeurs issus de l'ASE pour accéder aux dispositifs de droit commun est partagé.

Départements de France sait gré à la Cour d'avoir pris en considération la convention de partenariat, signée le 8 octobre 2024, entre Départements de France et l'Union nationale des missions locales visant à renforcer les collaborations pour garantir l'accès des jeunes majeurs aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, qui répond à votre première recommandation. Comme la Cour le relève, le contrat d'engagement jeune doit être systématiquement proposé aux jeunes majeurs de l'ASE mais, dans les faits, il est accordé par les missions locales avec parcimonie, à la suite de la diminution de l'enveloppe dédiée au financement de ce dispositif.

Dans le même objectif, afin de rendre effectif l'inscription des jeunes majeurs sortant de l'ASE dans la liste des publics prioritaires pour l'accès au logement (loi 2022), Départements de France a signé lors de ses assises de Maine-et-Loire, le 14 novembre dernier, une convention nationale, avec l'Union sociale pour l'habitat, l'Association pour la formation professionnelle continue des organismes de logement social, l'Union nationale pour l'habitat des jeunes, l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes, la Banque des territoires et France enfance protégée.

Enfin, la question de la gestion du pécule consigné à la Caisse des dépôts doit être posée. Les départements devraient pouvoir disposer de la liste, détenue par les Caisses d'allocations familiales, des enfants concernés par cette consignation de l'Allocation de rentrée scolaire, afin de compléter leur information sur la situation du jeune à l'approche de la majorité. La quatrième et dernière recommandation de la Cour préconise « *un meilleur échange d'information pour améliorer le taux de recours au pécule* ». Départements de France partage cette nécessité, voire s'interroge sur l'opportunité d'une refonte de ce mécanisme qui ne peut être restitué qu'à un jeune sur deux.

Plus globalement, la loi de 2022, troisième loi en moins de 15 ans, votée après la crise sanitaire, dans un contexte d'augmentation des bénéficiaires de l'ASE (dont les MNA), de raréfaction des ressources humaines et d'asphyxie financière des départements, est toujours en cours d'appropriation dans les organisations territoriales et les pratiques professionnelles. Pour apprécier la qualité de la gestion, la Cour retient le critère de l'existence ou non, d'un service référent jeune majeur et d'un service MNA. Or, les choix d'organisation des services ne sont pas en eux-mêmes révélateurs d'un niveau de performance. Il apparaît en revanche que l'élaboration du Projet d'accès à l'autonomie pourrait constituer un indicateur de pratiques professionnelles pertinent.

Plus généralement, l'hétérogénéité des modalités de gestion des départements doit être analysée au regard de la diversité des réalités territoriales, de l'environnement constitué par les acteurs et partenaires, et des moyens alloués aux politiques publiques. Dans son propre champ de responsabilité, l'État n'est pas plus à même de garantir une homogénéité des moyens et résultats des politiques publiques. Il en va ainsi dans les domaines de la PJJ et de la prise en charge des jeunes en situation de handicap, non sans impact sur le déploiement des politiques départementales.

---

### Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

Vous m'avez transmis un extrait du chapitre du rapport public annuel 2025 relatif à la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance, et je vous en remercie. Il appelle de ma part les précisions suivantes.

1. S'agissant de la quatrième recommandation figurant dans le rapport : « *améliorer le taux de recours au pécule, notamment par un meilleur échange d'information entre l'ensemble des acteurs concernés (CNAF ; Caisse des Dépôts et consignations ; départements)* » :

Comme indiqué dans le rapport, la Caisse des Dépôts a, depuis 2016, pour mission de recevoir et de sécuriser les allocations de rentrée scolaire des enfants confiés à l'ASE. Pour rappel, la Caisse des Dépôts assure cette mission d'intérêt général de teneur de compte à titre gratuit, et les sommes conservées dans le cadre de ce dépôt spécialisé sont rémunérées.

Afin d'améliorer l'accès au droit des jeunes de l'ASE, un projet de décret est en cours d'étude pour autoriser la Caisse des Dépôts à communiquer aux Départements la liste des personnes majeures qui n'ont pas fait de demande de restitution de leur pécule, permettant aux départements de relier ces informations aux différents acteurs.

2. Par lettre du 20 juin 2024, la ministre du travail, de la santé et des solidarités, la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles et la présidente du groupement d'intérêt public (« GIP ») France Enfance Protégée, ont confié à Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des Dépôts, directeur de la Banque des Territoires, la mission de proposer des solutions innovantes et d'organisation des services d'appui aux acteurs de l'enfance protégée. Dans ce cadre, la Banque des Territoires a constitué une équipe dédiée à l'élaboration de ces propositions d'actions dans quatre domaines prioritaires du secteur de la protection de l'enfance : l'immobilier, la formation, le numérique et l'accès aux droits.

Afin de permettre une meilleure prise en charge des jeunes dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (« ASE ») et un meilleur accès à leur autonomie, quatre axes répondant à l'enjeu de leur insertion ont été identifiés au sein de ces domaines d'action : l'accès à un logement, la formation des professionnels du secteur, la création d'une plateforme d'outils numériques partagés, et diverses expérimentations d'accompagnement du groupe Caisse des Dépôts. Ils sont présentés ci-après.

### **La rénovation et le développement de l'immobilier de l'enfance protégée**

L'accueil adapté aux besoins des enfants pris en charge par l'ASE étant d'une importance capitale, des solutions innovantes pour soulager le parc immobilier de l'enfance protégée ont été mises en œuvre.

La Banque des Territoires intervient depuis de nombreuses années dans le financement des établissements pour mineurs en difficulté avec le produit PHARE, à taux révisable TLA +0,60 % sur fonds d'épargne ainsi qu'à taux fixe sur l'enveloppe « CDC taux fixe habitat spécifique » sur ressources propres de la Caisse des Dépôts. Afin de faire face à des besoins croissants et encourager les réhabilitations ambitieuses dans ce secteur, la Banque des Territoires a ouvert, en janvier 2024, la possibilité de mobiliser l'éco-prêt pour les établissements pour mineurs en difficulté. Cela permet au secteur de bénéficier d'une offre très attractive sur les opérations de réhabilitation thermique (offre à TLA -0,75 %).

La Banque des Territoires a également initié en juillet 2024 un programme de prêts de long terme doté d'une enveloppe dédiée, bénéficiant d'un taux bonifié (TLA-0,40 %) grâce à une subvention de l'État et de la Caisse des Dépôts, chacun contribuant à hauteur de 5 M€. Cette enveloppe a été rapidement utilisée, avec 67,5 M€ alloués en trois semaines. En réponse au succès de ce programme, des réflexions sont en cours sur une nouvelle offre de prêts ASE sur fonds d'épargne.

En outre, comme le souligne la Cour des comptes, la problématique des « sorties sèches » de l'ASE représente une préoccupation majeure nécessitant une attention particulière. Il convient de mobiliser tous les acteurs de l'écosystème pour garantir à ces jeunes un accès effectif aux droits qui leur sont dus. Aussi, en 2024, à l'initiative

de la Banque des Territoires, le GIP France Enfance Protégée, l'association Départements de France, l'Association pour la formation professionnelle des organismes de logement social (« AFPOLS »), l'Union nationale pour l'habitat des jeunes, l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes, l'Union sociale pour l'habitat et la Banque des Territoires ont signé une convention visant à favoriser l'hébergement, par le secteur du logement social, des jeunes majeurs issus de l'ASE.

Cette convention vise notamment à faire connaître le statut de public prioritaire pour les logements sociaux dont bénéficient les jeunes majeurs depuis la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Les signataires s'engagent à réaliser ensemble un guide pratique présentant le cadre légal, les moyens financiers, et les bonnes pratiques en matière de logement des jeunes majeurs. L'AFPOLS s'engage aussi à intégrer dans ses formations dédiées aux personnels du secteur du logement social la question des jeunes majeurs. Les résultats issus de la mise en œuvre de cette convention seront étudiés par un comité de pilotage. Il analysera le nombre de demandes de logements sociaux enregistrées, le nombre de logements sociaux attribués aux jeunes majeurs et le nombre de collaborateurs du secteur du logement social formés par l'AFPOLS.

Enfin, il me semble que la création d'un parcours d'accompagnement des acteurs de l'ASE (conseils départementaux et associations) combinant outils numériques, ressources pratiques, expertises sectorielles et partage de bonnes pratiques, serait un levier efficace pour améliorer les conditions d'accueil des jeunes et des professionnels du secteur.

### **La lutte contre la pénurie de professionnels de l'ASE par une action en faveur de la formation initiale et continue**

Face à l'ampleur de la crise d'attractivité dont souffre le secteur de la protection de l'enfance, la Banque des Territoires travaillera sur des modalités de soutien et d'investissement dans les établissements de formation des professionnels de l'ASE pour qu'ils puissent élargir leur offre de formation et innover dans leurs méthodes pédagogiques.

La création d'une plateforme dédiée à la mutualisation des bonnes pratiques et des connaissances qui permettrait aux professionnels de l'ASE de disposer notamment de formations en ligne et des retours d'expérience, pourrait aussi être un outil très utile pour les fidéliser.

Il me semble aussi important de rappeler l'intérêt des formations par la voie de l'apprentissage qui permettraient de réduire les départs des jeunes diplômés après leur prise de poste dans le domaine de l'enfance protégée.

Enfin, l'amélioration des conditions de travail des professionnels de l'ASE étant étroitement liée à des enjeux d'infrastructure, une offre immobilière mieux adaptée à leurs besoins (structures relais pour les assistants familiaux, logements de ces travailleurs clefs...) pourrait être étudiée.

## **La mise en place des services numériques structurants pour le secteur de l'enfance protégée**

Dans le cadre de France 2030, la Banque des Territoires, la Convention nationale des associations de protection de l'enfance et La Manufacture se sont associées pour déployer des expérimentations territoriales d'espaces numériques partagés destinés à l'enfance protégée (financées principalement par l'État).

Un projet de co-conception et de tests est en cours avec quatre départements. Ces expérimentations contribuent à la diffusion de nouvelles pratiques de partage et d'échange en s'appuyant sur des outils centrés sur les besoins des utilisateurs. L'objectif de cette plateforme est de proposer une triple interface : une première à destination de l'enfant ou du jeune majeur avec un accès à ses données, ses archives, son suivi (coffre-fort numérique, rappels de ses rendez-vous, information sur ses droits, notamment sur le pécule, et facilitation de ses démarches) ; une deuxième à destination des professionnels qui interviennent dans le parcours de l'enfant ou du jeune (travailleurs sociaux, éducation nationale, justice, famille, santé... ) ; et la troisième permettant aux départements d'extraire des données utiles au pilotage de cette politique publique.

## **Le renforcement de l'accès aux droits des jeunes de l'ASE**

La Caisse des Dépôts a également mené des expérimentations concernant l'accompagnement des jeunes vers l'autonomie avec une série de mesures mises en œuvre au niveau du Groupe : ouverture d'un compte bancaire accompagnée d'un suivi bancaire pour aider les jeunes à gérer leurs ressources financières de manière responsable ; assistance dans la recherche d'un logement social avec un soutien dans les démarches administratives et la sélection d'un logement adapté à leurs besoins ; organisation de l'entrée dans le logement ; recherche d'une formation professionnelle ou d'un emploi, soutien pour le passage du code de la route, mentorat par les collaborateurs du groupe Caisse des Dépôts. Ces expérimentations menées dans le département du Nord, en collaboration avec des partenaires et filiales de la Caisse des Dépôts, ont permis l'accompagnement de 74 jeunes âgés de 16 à 21 ans dans leurs parcours vers l'autonomie. L'objectif est de développer et de reproduire ces expérimentations dans d'autres départements, en vue d'une offre d'accompagnement sur l'ensemble du territoire.

---

