

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Rapport public annuel 2025

LES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN FAVEUR
DES JEUNES

Volume 2

Rapport public annuel 2025

LES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN FAVEUR
DES JEUNES

Volume 2

Sommaire

4 | TROISIÈME PARTIE **Les politiques de prévention à destination de la jeunesse**

1. L'accès des jeunes au sport · 8

Réponses · 34

2. Les maisons des adolescents : une réponse de première ligne pour les jeunes en mal-être · 38

Réponses · 62

3. Les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge · 70

Réponses · 94

4. La prévention de l'obésité chez les jeunes : l'exemple de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française · 106

Réponse · 130

128 | QUATRIÈME PARTIE

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

1. La Journée Défense et Citoyenneté, des objectifs à redéfinir · 132

Réponses · 156

2. L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu · 158

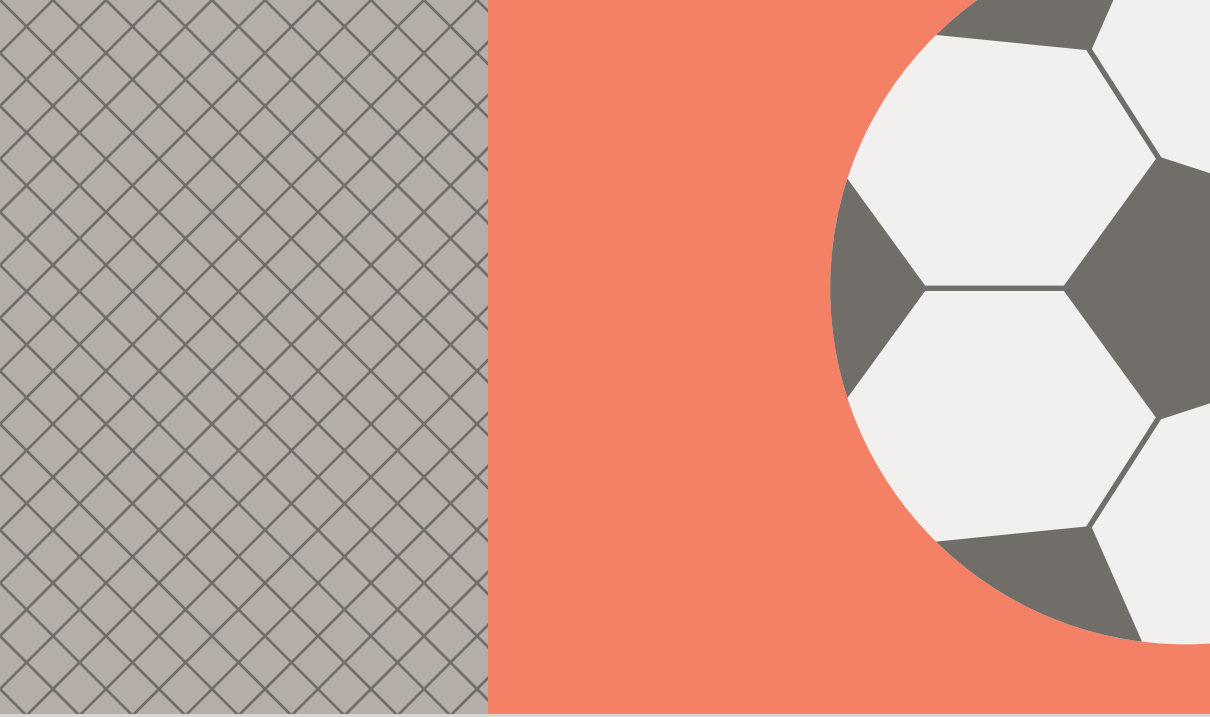
Réponse · 186

3. Les jeunes et la justice pénale · 190

Réponse · 216

4. L'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire · 220

Réponses · 245



TROISIÈME PARTIE

**Les politiques
de prévention
à destination
de la jeunesse**

Depuis l'enfance, la santé des jeunes se construit autour des formes d'accompagnement que les adultes ont choisies pour eux. Elle dépend aussi des dispositifs que les acteurs publics ont mis en place en leur faveur. S'intéresser à la santé des jeunes, c'est porter un regard sur la santé de la population toute entière.

À première vue, les jeunes peuvent sembler en meilleure santé, physique et mentale, que les adultes, en raison de leur âge. La réalité quotidienne diffère parfois. Les études de l'Unicef mettent en évidence des habitudes de vie délétères chez certains jeunes. Celles-ci affectent leur bien-être, quand elles ne les mettent pas en danger immédiat, dans un contexte global qu'eux-mêmes vivent comme plus tendu, entre augmentation de la violence et changement climatique. Ces conduites à risque nécessitent des réponses publiques adaptées. Différentes politiques concourent à promouvoir la santé et le bien-être des jeunes dont le versant préventif doit être renforcé et mieux ciblé.

Les jeunes qui pratiquent un sport sont souvent moins susceptibles d'adopter des comportements à risque, même si cela est moins déterminant que l'encadrement familial. Encourager les pratiques sportives est d'autant plus important que cela accroît leurs interactions sociales. La santé mentale des jeunes est d'ailleurs une priorité, surtout depuis la crise sanitaire. Le suicide est en effet la quatrième cause de décès des 15 à 19 ans dans le monde.

Au-delà du nécessaire renforcement des actions de sensibilisation à destination des jeunes, dans les écoles ou sur les réseaux sociaux, les acteurs publics doivent leur garantir l'accès à des infrastructures d'écoute et

d'aide. Offrir un environnement de confiance peut les aider à abandonner les conduites à risque. Les dispositifs de prévention doivent faire des jeunes des acteurs à part entière de leur santé mentale, particulièrement dans le cas des adolescents. C'est la mission première confiée aux maisons des adolescents.

Il est tout aussi essentiel de sensibiliser les jeunes aux conséquences que les mauvaises habitudes alimentaires, l'inactivité et tous les types d'addiction peuvent avoir sur leur santé. En France, malgré un durcissement de la réglementation et des campagnes de prévention répétées, les niveaux de consommation de substances psychoactives, notamment d'alcool, de tabac et de cannabis, restent élevés chez les jeunes. De plus, les usages et les modes de consommation se transforment, comme en témoigne l'émergence de cas d'alcoolisation ponctuelle importante.

Le surpoids des enfants a des répercussions tout au long de leur vie. Les jeunes concernés sont plus susceptibles de devenir obèses et de connaître des troubles comportementaux et émotionnels, voire de souffrir de dépression. Adultes, ils peuvent développer un diabète de type 2 ou des maladies cardiovasculaires, premières causes de mortalité en France. Ce phénomène touche notamment les territoires du Pacifique, quoiqu'avec une intensité particulière : 38 % des adultes de Nouvelle-Calédonie et 48 % de ceux de Polynésie française y sont en effet confrontés, contre 17 % dans l'hexagone.



1.

L'accès des jeunes au sport

L'année 2024 a été marquée par l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris et par la promotion de l'activité physique et sportive en grande cause nationale. La dépense publique totale en faveur du sport était estimée en 2022 à 15,8 Md€. Elle est portée quasiment à parts égales par l'État (7,6 Md€, dont 6,3 Md€ relevant des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour lesquels les 15-25 ans sont les bénéficiaires directs) et par les collectivités territoriales (8,2 Md€, essentiellement issus du bloc communal dont les jeunes profitent prioritairement compte tenu notamment de leur fort engagement associatif). Selon Eurostat, la dépense publique française en faveur du sport est la plus élevée de l'Union Européenne (UE) en valeur absolue. Elle représente 0,6 % du produit intérieur brut, contre 0,4 % en moyenne pour les pays membres de l'UE.

Avec 79 % des 15-24 ans considérés comme sportifs réguliers en 2024, contre 55 % pour les plus de 40 ans, les jeunes sont les premiers pratiquants en France. Ils se situent dans la moyenne européenne (81 %).

Leur pratique sportive recouvre des enjeux de cohésion sociale (mixité sociale, inclusion par le sport), d'éducation (partage de valeurs, apprentissage des règles) ou encore de santé publique (lutte contre la sédentarité, l'obésité ou les maladies cardio-vasculaires). Elle repose sur trois axes : le sport licencié, l'éducation physique et sportive (EPS) et la pratique libre.

Plus de 2,7 millions de licences sportives sont octroyées aux jeunes, dont certains sont multi pratiquants. Les fédérations multisports scolaires comme l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) et l'Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL) rassemblent à elles deux près de 600 000 licenciés et constituent le premier lieu d'exercice de la pratique sportive encadrée. Parmi les fédérations uni-sport, le football (415 000 licenciés), le tennis (87 000) et le basket (75 000) sont les plus représentés chez les jeunes hommes. Chez les jeunes femmes, l'équitation (128 000 licenciées), le football (51 000) et le tennis (35 000) arrivent en tête.

Les activités suivies au sein de l'Éducation nationale, via l'éducation physique et sportive, contribuent à développer la pratique chez les 15-25 ans au lycée, puis dans l'enseignement supérieur.

Enfin, une partie de la pratique sportive des jeunes est libre. Elle prend la forme de sports de nature, pratiques urbaines ou loisirs sportifs marchands (escalade, padel, foot à cinq, fitness).

Le constat d'une jeunesse française sportive masque cependant des disparités ou des spécificités relevant du genre, du territoire ou encore de l'origine sociale. Le sport est en effet perméable aux courants qui façonnent la société et constitue une clé d'entrée pour analyser les grands enjeux transversaux propres à la jeunesse.

La Cour des comptes s'est intéressée à la problématique de l'accès des jeunes de 15-25 ans au sport en métropole. Les travaux scientifiques publiés récemment et les enseignements tirés d'entretiens conduits au niveau national sont illustrés par des contrôles de collectivités et associations réalisés en Auvergne-Rhône-Alpes. L'enquête s'est concentrée sur les principaux leviers de la politique sportive française en direction des jeunes, en s'attachant à identifier les principaux éléments favorables et les obstacles au développement de la pratique sportive.

L'enjeu du développement des infrastructures sportives est central dans l'accès des jeunes au sport (I). Il n'est cependant pas suffisant et nécessite l'intervention d'une pluralité d'acteurs (II) qui privilégient majoritairement la dimension compétitive et prennent insuffisamment en compte les publics éloignés du sport (III).

Chiffres clés

79%

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

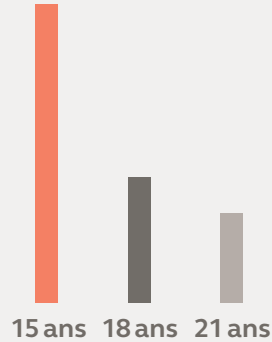


Source : statistiques eurobaromètre 2024, p44

36%

des licenciés entre 15 et 24 ans
sont des femmes

Nombre de licenciés



La pratique
sportive licenciée
est divisée
par quatre entre
15 et 25 ans.

I. Le rôle essentiel des infrastructures dans l'accès des jeunes au sport

La première condition pour l'accès des jeunes au sport tient à l'existence d'infrastructures sportives nombreuses, aux normes, dotées de larges plages d'ouverture et diversifiées. Cette politique de l'offre, essentiellement portée par le bloc communal, varie selon les territoires et ne répond qu'imparfaitement aux attentes et aux besoins des 15-25 ans.

A. Le bloc communal, principal porteur des équipements sportifs

Selon la base de données du ministère des sports (DATA ES) en cours d'actualisation, la France comptait, en janvier 2025, 332 754 équipements sportifs dont notamment 41 780 terrains de grands jeux, 6 373 bassins de natation, 18 557 salles multisports et 38 775 courts de tennis¹. L'ensemble représente un taux de 49 équipements pour 10 000 habitants, dont 37 %, souvent liés aux activités de nature ou d'extérieur, sont en accès libre. Le parc des équipements sportifs est plutôt âgé : 86 % des équipements recensés ont plus de 20 ans et 32 % de ceux construits avant 1985 n'ont jamais fait l'objet de rénovation majeure². Les différences méthodologiques au sein de l'Union Européenne ne permettent pas de comparer la situation de la France par rapport à ses voisins.

Il n'existe pas d'étude au niveau national, ni au niveau local, sur l'occupation effective et les profils des utilisateurs des installations sportives extérieures, notamment pour les 15-25 ans. Cette carence, que le ministère des sports souhaite combler, limite la capacité des acteurs publics, et particulièrement des financeurs, à évaluer la performance de leurs dépenses, notamment en direction des jeunes. L'enquête a également mis en évidence les difficultés rencontrées par les communes pour associer les jeunes en amont d'un projet. Les besoins sont généralement définis par les associations, qui ne représentent qu'une partie de cette tranche d'âge.

Les communes ou leurs groupements sont propriétaires de près de 80 % des équipements sportifs et financent plus de 93 % des dépenses d'investissement sportifs des collectivités locales³. Encouragées sur la période récente par le plan de relance et par les impératifs de transition énergétique, les rénovations, modernisations ou extensions d'équipements anciens constituent la majorité des investissements.

S'agissant des constructions nouvelles, les équipements de proximité en pratique libre, dont une partie vise spécifiquement les jeunes, ont récemment connu une croissance forte : aires de fitness extérieures (ou « *street workout* »), city-stades,

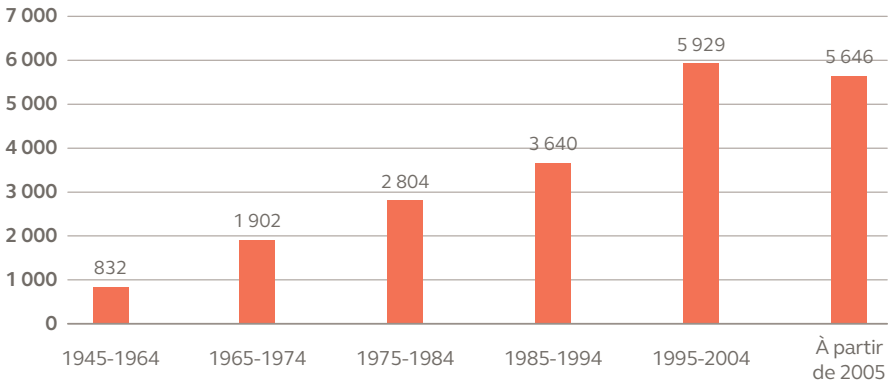
1. Le solde correspond essentiellement à des équipements de proximité de moindre envergure ou de pleine nature.

2. Rapport Belhaddad, *Pour un investissement massif de l'État dans les équipements sportifs*, mars 2022.

3. France Urbaine, *Le sport dans les grandes villes, agglomérations et métropoles*, 2020.

terrains de basket 3 × 3, *skate parks* et *pump tracks*⁴ par exemple. Le choix de ce type d'équipements s'explique par leur faible coût, la possibilité de les implanter en proximité, leur polyvalence, leur succès auprès des jeunes, et par le soutien financier apporté par l'État, comme l'illustrent les plans « 5 000 terrains de sport 2022-2023 » et « 5 000 Équipements Génération 2024 – 2024/2026 » déployés par l'Agence nationale du sport.

GRAPHIQUE N° 1 | Nombre de terrains multisport et de city-stades recensés selon la période de leur mise en service



Source : Data ES, retraitement CRC – actualisation en cours de la période « à partir de 2005 »
Données : France entière.

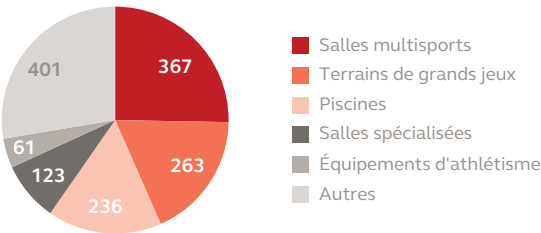
Une politique nationale volontariste en matière d'équipements sportifs

L'État, via le fonds national pour le développement du sport (depuis 1978), le Centre national pour le développement du sport (CNDS) entre 2006 et 2019, puis l'Agence nationale du sport (ANS) à partir de 2019, soutiennent financièrement les projets portés par des collectivités locales. Entre 2017 et 2023, 1 451 projets structurants⁵ ont été cofinancés, dont un tiers portent sur des nouveaux équipements, pour un montant total de plus de 420 M€. S'y sont ajoutés plus de 7 000 nouveaux équipements de proximité. Ces aides se sont inscrites dans différents dispositifs comme le plan de relance (rénovation et modernisation des équipements), la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, le plan de rattrapage des équipements sportifs dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et le plan « 5 000 terrains de sport 2022-2023 ». Les jeunes, par leur engagement associatif plus important que la moyenne de la population, en sont les principaux bénéficiaires.

4. Terrain extérieur aménagés pour la pratique du BMX, de rollers, de trottinettes.

5. Équipement d'envergure offrant la possibilité de pratiquer une ou plusieurs disciplines à l'échelle d'un territoire, comme une piste d'athlétisme ou une piscine.

GRAPHIQUE N° 2 | Nombre et répartition des 1 451 équipements sportifs structurants cofinancés par le CNDP/ANS



Source : ANS

Initié en 2022 pour les territoires urbains et ruraux carencés puis élargi à tous les territoires en 2023, le plan « 5 000 terrains de sport 2022-2023 » était doté d’un budget de 195 M€. Il a été essentiellement concentré sur les équipements extérieurs de proximité (27 % plateaux multisports, 14 % d’aires de fitness, 8 % de terrains de basket 3 × 3), soit des équipements moins onéreux et plus compacts que des gymnases traditionnels et surtout utilisés par les jeunes.

Son succès (5 507 équipements ont été construits en deux ans) a justifié la poursuite de cet effort financier sur la période 2024-2026, avec une nouvelle enveloppe « Plan 5000 Équipements Génération 2024 – 2024/2026 » de 300 M€, orientée vers les équipements sportifs de proximité⁶ (3 000), les cours d’école actives⁷ (1 500) et les équipements structurants (500).

B. Des fortes disparités d’accès pour les jeunes selon les territoires

Le nombre important d’équipements sportifs en France masque des disparités entre territoires, en termes de répartition comme de diversité de l’offre.

1. En ville : une offre importante mais saturée

Plus des deux tiers des équipements sportifs sont situés dans des zones urbanisées. Plus nombreux, les équipements sportifs en ville sont également plus variés et permettent donc à leurs utilisateurs d’accéder à un plus grand nombre de disciplines. C’est notamment le cas pour les équipements spécialisés comme les agrès de gymnastique⁸, les salles d’escalade ou les dojos. La proximité est un facteur clé dans le

6. Accessible à pied et permettant une pratique sportive gratuite.
7. Aménagements favorables à la pratique physique et sportive des élèves : petits équipements, marquages au sol.
8. Poutre, barres asymétriques, cheval d’arçon, tapis de sol, etc.

développement du sport des jeunes, qui ne disposent pas tous d'autres moyens de transport que la marche, les mobilités douces ou les transports en commun.

Cependant, si les équipements sont plus nombreux, la population et les besoins le sont également. Le Rhône, très urbain, compte par exemple douze fois plus de licenciés que le Cantal⁹ mais seulement trois fois plus d'équipements sportifs. Dès lors, les créneaux sont rapidement saturés, complexifiant la pratique des élèves et des associations sportives, voire entravant le développement des clubs. Ainsi, 28 % des jeunes de moins de 25 ans se sont vus refuser une inscription dans un club au moins une fois dans les cinq dernières années¹⁰, en partie à cause de ces contraintes.

Les mutualisations entre collectivités locales et établissements scolaires doivent être recherchées pour alléger la pression sur les équipements en zone urbaine. La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France oblige les collectivités maîtres d'ouvrage à permettre aux autres utilisateurs potentiels d'accéder aux équipements sportifs scolaires neufs ou faisant l'objet d'une rénovation lourde. Au-delà des cas prévus par ce texte, un effort doit être engagé au sein des établissements scolaires propriétaires d'équipements sportifs pour les mettre à disposition des collectivités et/ou des associations qui en feraient la demande. Un courrier commun des ministères des sports et de l'éducation nationale, adressé aux recteurs en septembre 2024, est allé dans ce sens. Dans les zones en tension, des partenariats entre établissements scolaires et acteurs privés, dont les taux d'occupation des structures en journée sont faibles, pourraient être recherchés.

La plaine des sports de Montélimar : un modèle d'installation sportive orientée vers la pratique des jeunes

Composée d'une aire de *fitness*, d'un *skate park*, d'un *pump track* et d'un terrain de basket 3 × 3, la plaine des sports de Montélimar a fait l'objet d'une consultation du conseil des jeunes de la ville en mars 2023. L'installation – d'un montant de 750 000 € cofinancée par l'ANS, le département de la Drôme et la ville de Montélimar – a été conçue de façon transverse pour répondre aux exigences de plusieurs politiques : mobilité (desserte par une voie verte, facilement accessible), sécurité (vidéo-surveillance et lumières programmables en soirée), jeunesse (animation de créneaux par la ville sur la période estivale 2024), sports (pratique libre et mise à disposition gratuite pour trois clubs de la ville) et vivre ensemble (parcours intergénérationnel, agrès adaptés aux niveaux des pratiquants).

9. Injep, *Recensement des licences sportives*, 2022.

10. CREDOC-injep, *baromètre de la pratique sportive*, 2024.

2. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), des équipements plus nombreux mais moins diversifiés

Les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) bénéficient d'une couverture plus importante que la moyenne nationale. Ainsi 99 % de la population y résidant a accès à pied à au moins un équipement, contre 90 % pour la France métropolitaine¹¹. Les acteurs publics déploient une politique volontariste de développement de la pratique sportive, dans des quartiers où les moins de 25 ans représentent 39 % de la population, soit 10 points de plus que la moyenne constatée en France métropolitaine¹².

Toutefois, les infrastructures sportives y sont moins diversifiées qu'ailleurs. Les salles multi-activités (ou gymnases) sont ainsi quatre fois plus nombreuses dans les QPV que dans les autres quartiers urbains. Les terrains de grands jeux sont deux fois plus accessibles qu'ailleurs, mais 90 % d'entre eux sont des terrains de football.

À l'inverse, les bassins aquatiques et les courts de tennis y sont sous-représentés, et proportionnellement moins accessibles que pour le reste de la population.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les pratiques sportives des jeunes sont moins variées et l'accès de certains publics, notamment des jeunes femmes, moins aisé.

3. En milieu rural, des infrastructures en croissance mais peu variées et difficilement accessibles

La variété des installations sportives dans les territoires ruraux est moindre qu'en zone urbaine. Cette situation s'explique, d'une part, par les coûts inhérents à la multiplication d'équipements et, d'autre part, par la faiblesse, dans certains territoires, du nombre de pratiquants, notamment chez les jeunes qui poursuivent des études loin du domicile familial et pratiquent souvent hors de leur commune de résidence.

Pour autant, le nombre d'équipements sportifs en milieu rural a progressé. Ainsi, dans un département rural comme le Cantal, la moitié des équipements sportifs du département (860) a été construite ces 25 dernières années. Pour les équipements structurants, le portage des intercommunalités y contribue¹³.

Les infrastructures sportives dans les territoires ruraux se caractérisent par :

- la prédominance des « sports de préau », c'est-à-dire des disciplines bénéficiant d'installations disponibles dans les établissements scolaires. Le basket, le handball et le football, en pratique libre ou encadrée, sont ainsi sur-représentés, ce qui limite l'offre et donc la diversité des sports pratiqués ;
- le rôle de sociabilisation ou de convivialité des équipements sportifs, autour desquels les jeunes du territoire se retrouvent et se forment une identité

11. Observatoire national de la politique de la ville, *L'accessibilité à pied aux équipements sportifs dans les quartiers prioritaires*, 2019.

12. Observatoire des Territoires, *Jeunesse et mobilité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : quelles spécificités ?* 2022.

13. 42 % des piscines du bloc communal sont gérées par les intercommunalités, source RES.

collective. Cette pratique, plus répandue qu'en ville, implique l'existence de locaux spécifiques, adossés aux terrains eux-mêmes (buvette, vestiaires, salle de repas par exemple)¹⁴ ;

- la nécessité de penser les projets d'infrastructures structurants à l'échelle d'un territoire en y associant les modalités de transport adéquates, l'absence de moyens de mobilité constituant un frein à la pratique régulière et à la découverte de nouvelles disciplines. Ainsi, dans les zones les moins accessibles, la politique d'accès au sport est souvent d'abord une politique de mobilité pour accéder aux infrastructures et aux clubs situés dans les communes alentour, même si le recours aux salles polyvalentes peut apporter une solution complémentaire.

Moins fréquente et moins variée¹⁵, la pratique sportive des jeunes ruraux gagnerait à être davantage portée à l'échelle d'un territoire intercommunal.

Les jeunes ruraux et le sport : l'illustration cantalienne.

Parmi les six communes cantaliennes contrôlées dans le cadre de l'enquête¹⁶, les situations convergent. Elles se caractérisent par la faiblesse de la tranche d'âge des 15-25 ans, qui partent étudier et pratiquer dans les pôles urbains, une évolution des infrastructures vers des équipements plus polyvalents afin de diversifier l'offre, l'importance du bénévolat pour l'animation voire l'entretien des infrastructures de proximité, le souhait de soutenir le tissu associatif par des mises à disposition et des subventions – même modestes – permettant de préserver la vitalité du territoire, la part prépondérante du football dans les disciplines pratiquées. À titre d'illustration, seules trois des six communes contrôlées accueillent des clubs de sport collectif, tous de football.

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

Bien qu'essentielles, les infrastructures sportives ne doivent pas constituer une finalité mais un outil adossé à la mise en place d'un encadrement ou d'un accompagnement. Compte tenu du caractère obligatoire de l'éducation physique et sportive (EPS) au lycée, l'Éducation nationale reste le principal acteur d'un accès large et égalitaire au sport. En complément, quoique variable selon les territoires, la densité du tissu associatif sportif offre aux jeunes de nombreuses possibilités de pratiquer un ou plusieurs sports à des tarifs abordables et de façon encadrée. Le monde associatif répond toutefois de moins en moins à leurs attentes, ce qui favorise la croissance du secteur privé, et ne parvient pas à toucher tous les publics.

14. DIETSCH, *Les jeunes et le sport*, 2024.

15. Eurostat : les jeunes ruraux pratiquent moins que les jeunes urbains des activités de renforcement musculaire (- 10 points).

16. Anglards-de-Saint-Flour, Coltines, Ussel, Vabres, Val d'Arcomie, Valuéjols.

Pas d'équipement sans accompagnement : la doctrine de « Sport dans la ville »

Créée à Lyon en 1998, l'association « Sport dans la ville » s'est développée par la construction dans les quartiers sensibles de terrains de sport, essentiellement de football et de basket, et dans l'accompagnement des jeunes à la pratique. Présente dans 35 villes avec 70 centres et 360 personnels d'encadrement dont 180 éducateurs sportifs, elle propose des créneaux de pratique encadrée sur des équipements accessibles à tous gratuitement. Elle noue par ailleurs des partenariats avec les associations locales et encourage la pratique féminine avec son programme « Elle dans la ville ». Elle initie enfin, avec les jeunes volontaires, un programme d'insertion professionnelle et d'entrepreneuriat.

A. L'enseignement secondaire et supérieur : garantir un accès large et égalitaire au sport

Obligatoire au lycée via l'éducation physique et sportive et reposant sur une offre importante dans l'enseignement supérieur, le sport des jeunes est encouragé par le système éducatif. Bien que large et égalitaire, son accès est cependant entravé par plusieurs obstacles.

1. L'Éducation nationale, acteur incontournable de l'accès des jeunes au sport

Héritée d'une vision tant hygiéniste et éducative que sportive au début de XX^e siècle¹⁷, l'éducation physique et sportive (EPS) constitue l'une des matières socles de l'enseignement. De par son caractère obligatoire, elle touche 2,25 millions de lycéens et favorise l'accès au sport par l'exercice d'une pratique encadrée et la transmission de clés pour s'y engager et y persévérer.

Les activités proposées, mêlant sports, jeux corporels et exercices de motricité, dispensent les fondamentaux pour une pratique en autonomie et offrent la possibilité aux élèves de pratiquer des disciplines peu ou pas accessibles en dehors du cadre scolaire. Cette mixité des pratiques compense les effets de la reproduction sociale sportive observée dans le sport associatif. Elle est également associée à une mixité de genre, peu commune à l'extérieur de l'enceinte scolaire pour des jeunes de cet âge.

En 2023, plus de 9 000 enseignants d'EPS sont employés dans les lycées professionnels et généraux/technologiques. Le coût de l'EPS est estimé à 840 M€ dans les lycées¹⁸.

17. Préface d'Isabelle Queval, in Dietsch, *Les jeunes et le sport*, 2024.

18. Jaune budgétaire 2023, *Enseignement scolaire public du second degré (lycée professionnel, général et technologique)*.

En complément des enseignements obligatoires, une participation aux associations sportives des établissements est proposée aux élèves. Ces dispositifs leur permettent de pratiquer dans un cadre connu, encadré par des professeurs, à des tarifs réduits, des activités sportives variées, y compris en compétition. Ils rendent également possible un premier engagement associatif des élèves et le partage de valeurs civiques. L'Union nationale du sport scolaire (UNSS) pour le public et l'Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL) pour le privé constituent les deux principales fédérations du sport scolaire. Le succès de ces fédérations multisport repose sur l'attractivité des horaires proposés (pause méridienne, mercredi), sur le sentiment d'appartenance à un établissement dans les compétitions inter-établissements et sur la pratique de disciplines peu accessibles comme le VTT. À titre d'illustration, au sein de l'académie de Lyon¹⁹, 86 disciplines sont proposées aux 13 700 lycéens inscrits à l'UNSS, dont un tiers de lycéennes. L'inscription à l'UNSS reste cependant minoritaire, les licenciés ne représentant que 12 % des élèves de l'académie.

2. Réduction des heures, disparités entre filières et évitements : des difficultés pour contrer le décrochage des jeunes

Dispensée à hauteur de quatre heures hebdomadaires en 6^e et trois heures à compter de la 5^e, l'EPS est réduite à deux heures au lycée. Cette diminution, expliquée par des programmes déjà chargés, intervient à un âge, autour de 15 ans, où le décrochage de la pratique sportive est le plus important. Elle constitue donc un facteur d'accélération du phénomène.

Par ailleurs, alors que l'EPS est obligatoire pour tous les lycéens quelle que soit leur filière, en pratique, les lycéens professionnels n'y ont accès que de façon discontinue, notamment en raison des stages en entreprise ou des périodes d'apprentissage. Or, ces difficultés touchent des élèves qui, en moyenne, compte tenu de leur origine sociale²⁰, sont déjà plus susceptibles de se détourner de la pratique sportive.

De plus, la diversité des disciplines proposées dépend de la disponibilité des infrastructures sportives situées à proximité de l'établissement et de son emplacement géographique, particulièrement pour les activités de pleine nature ou nécessitant des équipements spécialisés.

Le caractère général, égalitaire et mixte de l'EPS est enfin atténué par le recours aux inaptitudes (totale ou partielle, définitive ou temporaire) prévues sur présentation d'un certificat médical, et aux « dispenses », acte administratif d'exonération du suivi du cours sur demande des parents. Au sein du rectorat de Lyon, en 2023, les taux d'absence et d'inaptitude aux examens atteignaient respectivement 20 % et 6 % pour les CAP et 7 % et 11 % pour les bacs professionnels. Le taux d'inaptitude était de 11 % pour les bacs généraux et technologiques.

19. Départements de l'Ain, du Rhône et de la Loire.

20. En lycée professionnel, l'origine sociale des élèves relève à 32,4 % d'ouvriers et 6,9 % des cadres et professions libérales, contre 18,3 % et 26,4 % en lycée général et technologique, en 2023.

Le volume des inaptitudes peut révéler une dégradation de l'état de santé global des élèves ou traduire des freins socio-culturels ou religieux qui contreviennent au principe de laïcité et aux objectifs de mixité sociale et de genre²¹. Il n'existe pas, à ce jour, de suivi académique ou national des absences, justifiées ou non, en cours d'EPS. Un arrêté du 13 septembre 1989 rappelle qu'« *en cas d'inaptitude partielle, le médecin mentionne sur ce certificat, dans le respect du secret médical, toutes indications utiles permettant d'adapter la pratique de l'éducation physique et sportive aux possibilités de l'élève* ». En plus d'un suivi statistique et pédagogique, une sensibilisation des médecins pourrait être conduite à ce titre.

3. Le sport dans l'enseignement supérieur : un bilan mitigé

La promotion de la pratique sportive à l'université repose sur les services universitaires d'activités physiques et sportives (SUAPS). Ces services sont chargés notamment de proposer des activités ponctuelles, faciliter les pratiques collectives autogérées, développer le sport santé ou bien-être et organiser des compétitions via la fédération française de sport universitaire (FFSU).

Pour autant, selon une enquête de l'Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité (ONAPS)²², 20 % des étudiants pratiquent le sport à l'université par le biais du SUAPS et 8 % dans le cadre d'une unité d'enseignement libre, avec des disparités selon les filières : les sciences humaines et sociales sont plus éloignées de la pratique sportive que les filières scientifiques. Ce constat est dressé alors même qu'en 2021, 21 % du produit de la contribution de la vie étudiante et de campus (CVEC) a été alloué au sport par les établissements²³.

Dans les classes préparatoires aux grandes écoles, les enseignements d'EPS sont facultatifs. Ils sont absents des BTS et IUT alors que les élèves se situent précisément à l'âge du second décrochage constaté autour de 18 ans. Plusieurs explications sont données, parmi lesquelles l'indisponibilité des équipements, le manque de temps ou la méconnaissance des dispositifs proposés.

Pour remédier à cette situation, la mutualisation des équipements sportifs avec les collectivités locales, le développement des pratiques en accès libre, le conventionnement avec les salles privées, le renforcement du sport santé et la bonification des notes par la pratique sportive facultative constituent des pistes à approfondir²⁴.

B. Le mouvement sportif : un tissu associatif dense qui doit engager sa mutation

1. Un réseau associatif dense

Avec 120 fédérations, 325 000 structures associatives²⁵ liées au sport, dont la moitié affiliée à une fédération et 16,5 millions de licenciés²⁶, la France dispose d'un maillage d'associations sportives très dense.

21. Sénat, Conseil des sages de la laïcité, *L'évitement des cours d'éducation physique et sportive et le recours à des certificats médicaux non justifiés*, 2022.

22. ONAPS, *Enquête Pratique d'activités physiques et sportives à l'université*, 2021-2022.

23. Jaune budgétaire sport projet loi de finances (PLF) 2024.

24. France université, *Une ambition pour le sport*, 2023.

25. Insee 2018, *jaune budgétaire sport*.

26. Injep, *Recensement des licences sportives*, 2022.

42 % des jeunes Français âgés de 15 à 30 ans sont membres d'associations sportives ou de clubs, ce qui les classe nettement au-dessus de la moyenne européenne (33 %) ²⁷. Les zones urbaines sont les mieux dotées et permettent de pratiquer, souvent à des tarifs compétitifs, des activités sportives variées.

Le nombre de licences sportives octroyées n'a cessé de croître depuis 2000, sauf lors de la crise sanitaire. Ainsi, entre 2000 et 2023, leur nombre a augmenté de 22 % quand la population générale n'a crû que de 11,9 %, témoignant d'un attrait pour la pratique encadrée sur le temps long. La baisse du bénévolat et les difficultés de recrutement d'éducateurs sportifs constituent néanmoins des vulnérabilités.

2. Des pouvoirs publics plus financeurs que stratèges

Les collectivités locales, en particulier les communes et leurs groupements, soutiennent fortement les associations sportives. Le budget moyen des associations sportives affiliées à une fédération nationale s'établit à 52 700 €, dont 16 % provient de subventions financières publiques ²⁸. À ces soutiens financiers s'ajoutent, souvent pour des montants encore plus importants, les concours en nature comme la mise à disposition des équipements ou de locaux associatifs. Ainsi, à titre d'illustration, la valeur des mises à disposition par la ville de Saint-Etienne représentait en 2023 plus du triple (4,3 M€) des subventions financières allouées aux associations sportives (1,2 M€).

Cet important soutien revient parfois à déléguer la politique sportive aux associations sans vision stratégique d'ensemble. Rares sont les collectivités, en particulier parmi les petites et moyennes communes, qui formalisent leurs ambitions pour le sport en général, et pour l'accès au sport des jeunes en particulier. Un nombre très réduit utilise les conventions financières et le levier des subventions pour soutenir ou prolonger des politiques ciblées sur certains publics (les jeunes femmes, les jeunes défavorisés, les jeunes éloignés du sport).

Un effort de formalisation de la politique sportive des collectivités, prévoyant une approche par public ou par enjeu, est nécessaire. Le plan sportif local, dispositif facultatif créé par la loi du 2 mars 2022, est pour le moment peu répandu.

Au plan national, l'État assure un soutien aux pratiquants, notamment à travers le dispositif Pass'sport, et le financement des fédérations. Ainsi l'ANS a-t-elle financé en 2023 le fonctionnement des fédérations et de leurs associations affiliées à hauteur de 46,8 M€.

Grâce au dispositif *Pass'sport*, les pratiquants peuvent bénéficier d'aides financières portant sur les coûts d'inscription. Il est parfois complété localement par des dispositifs similaires mis en place au profit des jeunes.

27. Commission européenne, *Youth democracy report*, 2023.

28. DLA ESS, *Le financement des associations sportives*, incluant les financements de l'Agence nationale du sport, 2023.

Pass'sport : une aide financière à la pratique sportive

Accessible sous condition de ressources aux jeunes de six à 18 ans, et jusqu'à 30 ans pour certains jeunes en situation de handicap, le *Pass'sport* a été mis en place en 2021. Il consiste en une aide financière à l'inscription dans une structure sportive d'un montant de 50 €, qui représente une dépense annuelle de 75 M€²⁹ pour l'État.

Début 2024, près d'1,4 million de jeunes en bénéficiaient dont 38 % de filles sur une population éligible de 6,5 millions, soit un taux de recours de 21 %. Parmi les bénéficiaires, 250 000 ont plus de 15 ans, 150 000 résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville et 225 000 dans une zone de revitalisation rurale. Les fédérations françaises de football (30 %), de basketball (8 %) et d'arts martiaux (7,3 %) en sont les principales bénéficiaires.

L'État a élargi en 2022 les critères d'éligibilité aux structures du secteur marchand et aux clubs sportifs non agréés et non affiliés à une fédération (MJC, foyers ruraux, centres sociaux). D'après une enquête réalisée auprès des familles bénéficiaires par l'Injep, l'effet levier du *Pass'sport* semble toutefois faible, 80 % des familles bénéficiaires indiquant qu'elles auraient inscrit leurs enfants sans cette aide (90 % chez les étudiants). La pratique sportive étant moins développée chez les familles modestes, et l'effet de levier plus fort, le dispositif pourrait être davantage ciblé sur les jeunes éligibles les plus précaires ou les plus éloignés du sport. Les modalités d'obtention de cette aide sont également critiquées par certaines communes et associations pour leur complexité.

En complément, certaines collectivités locales proposent des dispositifs similaires, comme le *Pass Région Auvergne-Rhône-Alpes*, qui octroie à tous les lycéens une participation de 30 € minimum aux frais d'inscription à un club³⁰, sans condition de ressources, ou le *Pass'agglo* de la communauté d'agglomération de Vichy, destiné aux adolescents jusqu'à 18 ans.

3. Une offre répondant de moins en moins aux attentes des jeunes

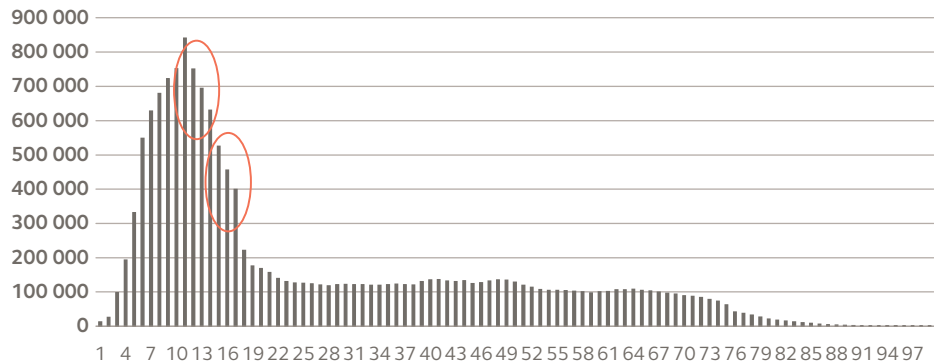
La pratique sportive licenciée présente deux décrochages importants autour de 15 ans puis après 17-18 ans, correspondant à l'apparition de nouvelles contraintes (déménagement pour suivre des études, charge du travail scolaire, emploi, début de vie conjugale) ainsi que de nouvelles attentes et façons de pratiquer. Le début de la vie professionnelle détériore la pratique des jeunes actifs. La faiblesse du sport dans le milieu professionnel s'explique par plusieurs facteurs concernant à la fois

29. En crédits de paiements 2023, pour 85 M€ en autorisation d'engagement.

30. Doublée pour les jeunes en situation de handicap et les femmes pratiquant un sport de self-défense.

les salariés (absence de vestiaires, manque de temps, volonté de ne pas mélanger temps personnel et professionnel), les employeurs (difficulté à formaliser un projet, absence d'espace consacré ou de vestiaires, coût financier) ou l'environnement (absence ou saturation des équipements). Seuls 9 % des Français pratiquent une activité physique et sportive au travail, contre 12 % en Belgique et 14 % en Allemagne.

GRAPHIQUE N° 3 | Nombre de licences par âge, tous sexes confondus



Source : recensement des licences 2022

Plusieurs travaux³¹ montrent que de nombreux jeunes cherchent une pratique sportive plus souple dans ses modalités d'organisation : amplitude des créneaux, multiplicité des lieux de pratiques, appartenance à une communauté de pairs. Le mouvement associatif peine à répondre à ces nouvelles attentes. Les créneaux sont fixes et dépendent de la disponibilité des équipements et des entraîneurs ou de la répartition entre catégories d'âge. Les compétitions grèvent les week-ends. Les inscriptions sont annuelles et le plus souvent dans une seule discipline. Les groupes constitués et les règles de mutation entre clubs rendent compliqué le rassemblement d'une communauté préexistante. Par ailleurs, la gouvernance des associations sportives repose rarement sur des jeunes, dont les préoccupations sont souvent insuffisamment relayées : seul un président d'association sur 25 a moins de 30 ans³².

Face à ces contraintes et à la tendance au « zapping³³ », certains jeunes se détournent des clubs sportifs associatifs au profit d'acteurs privés davantage en phase avec leurs attentes et habitudes de consommation, de nouvelles disciplines moins axées sur la compétition ou des pratiques en autonomie. Entre 2016 et 2022, le nombre de 15-25 ans licenciés a reculé de 2 %, passant de 2,682 millions en 2016 à 2,623 millions en 2022 alors que cette catégorie de la population a augmenté de près de 5 %³⁴.

31. Notamment Dietsch, *Les jeunes et le sport*, 2024 ; CREDOC-Injep, *Baromètre des pratiques sportives*, 2023, confirmés par plusieurs contrôles d'organismes locaux.

32. Injep, *Chiffres clés des associations*, 2023, p. 13.

33. CDES, *Diagnostic sur le décalage entre l'offre et la demande de pratique sportive en France*, 2016.

34. Insee – POPB1 : 7,8 millions en 2016, 8,2 millions en 2023.

C. La croissance du secteur des loisirs sportifs marchands : une nouvelle façon de pratiquer le sport

Les loisirs sportifs marchands proposent une offre diversifiée d'activités physiques et de loisirs dans des enceintes privées comme le fitness, le yoga, l'escalade ou le foot à cinq.

Les jeunes de 15 à 25 ans constituent le principal levier de croissance d'un secteur qui a accueilli près de 18 millions de Français en 2023³⁵. Les structures privées de foot à cinq et d'escalade ont accueilli respectivement près de 4 et 2 millions de pratiquants en 2023. La moitié des nouveaux pratiquants sont âgés de moins de 25 ans.

Les entreprises du secteur proposent des modalités de pratiques très différentes de celles des associations traditionnelles : elles proposent de nombreux créneaux de pratique, ont recours aux nouvelles technologies (*coaching* numérique, application de suivi des performances, possibilité de réservation de créneaux en ligne, etc.), constituent des communautés *via* les réseaux sociaux, les plateformes des opérateurs ou la mise à disposition de lieux de convivialité.

Cette offre nouvelle s'est inscrite dans le paysage et les acteurs publics marquent un intérêt pour l'articuler avec leur offre. Ainsi, des accords entre collectivités locales et clubs privés existent pour faciliter l'accès des élèves aux équipements sportifs, promouvoir le para-sport ou mettre des équipements à la disposition des maisons sport santé³⁶. Le renforcement de cette complémentarité pourrait favoriser l'accès de certains jeunes au sport.

Le secteur du *fitness* en pleine expansion, particulièrement chez les jeunes

En France, le chiffre d'affaires du marché du *fitness* est estimé à 2,17 Md€ en 2023³⁷ et s'appuie sur environ 6,5 millions d'abonnés, répartis entre 5 300 salles sur le territoire. Son développement s'est accéléré à la suite de la crise sanitaire mais révèle une tendance de fond.

Une telle offre dans le secteur public ou parapublic est quasi-inexistante, notamment en raison des coûts induits par ces attentes, tant en termes d'investissement (coût moyen d'une salle *Fitness Park* : 1,3 M€) que de fonctionnement (ouverture de six heures à 23 heures, sept jours sur sept, rotation fréquente des matériels) et de maillage territorial. Outre le critère financier, les organismes publics, de par leur mission d'intérêt général, doivent proposer des offres pour le plus grand nombre quand le secteur privé peut les limiter à une clientèle cible. Le développement des aires de *fitness* extérieures constitue ainsi une réponse concentrée sur des publics limités, généralement déjà sportifs et très masculins, et ne répondant pas totalement aux attentes d'autres pratiquants comme les jeunes femmes ou les jeunes éloignés du sport.

35. Union Sports et Cycle.

36. Lieux d'accompagnement personnalisé par des professionnels de la santé et du sport.

37. Deloitte, *Le marché européen du fitness en 2023, 2024*.

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

Les jeunes déjà sportifs constituent les principaux bénéficiaires des dispositifs de droit commun. Des profils structurellement plus éloignés de la pratique sportive comme les jeunes femmes, les jeunes en situation de handicap ou en difficultés socio-économiques, pourraient et devraient en être la cible prioritaire.

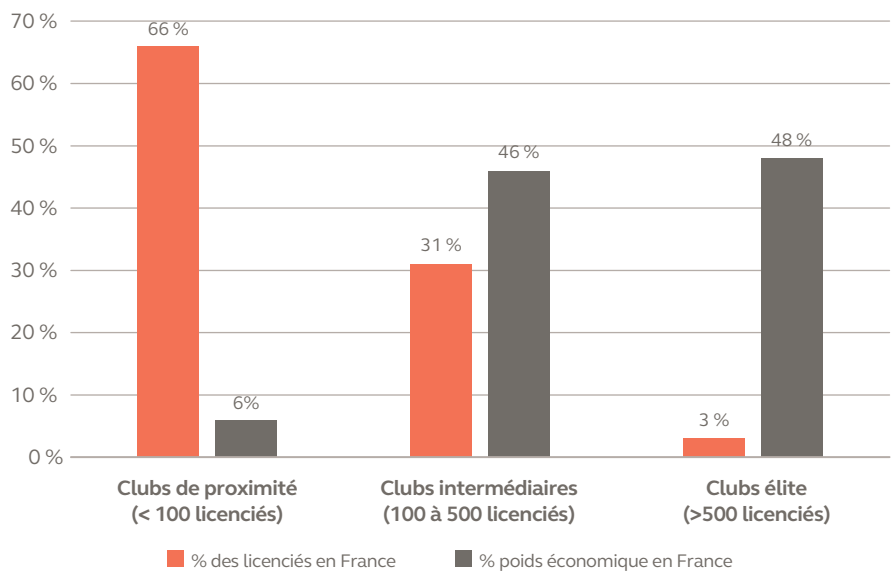
D. Une politique du sport orientée vers la performance, favorable aux jeunes déjà sportifs

La politique sportive française repose principalement sur deux piliers : le développement du sport pour tous et la performance, considérant qu'il existe un *continuum* entre l'un et l'autre. Cette vision, déclinée au sein du mouvement sportif, se traduit par une concentration des moyens vers les clubs dont la priorité est le plus souvent donnée à la pratique compétitive plutôt qu'au sport plaisir ou bien-être. Les critères d'attribution des subventions retenus par les communes contrôlées dans le cadre de l'enquête, qui conduisent souvent à les moduler en fonction du niveau de pratique des équipes, participent à ce paradigme.

Au sein de la catégorie des clubs compétitifs, les clubs dits « élite », c'est-à-dire disposant d'une équipe évoluant à haut niveau, sont particulièrement soutenus, soit par le financement d'infrastructures permettant leur développement, soit par l'attribution de subventions plus importantes.

Les différences de soutien public peuvent en partie s'expliquer par des coûts de fonctionnement plus importants pour les clubs axés vers la performance (encadrement supérieur, déplacements plus lointains par exemple). Elles traduisent cependant aussi une volonté politique de soutenir l'approche compétitive plutôt que le sport bien-être ou le sport plaisir. Dès lors, les moyens mobilisés bénéficient davantage aux jeunes déjà sensibilisés et adeptes de la pratique sportive, plutôt qu'à ceux qui s'en éloignent ou recherchent des alternatives plus coopératives ou conviviales.

GRAPHIQUE N° 4 | Budget et nombre de licenciés par type de club



Source : centre des ressources du sport, dispositif local d'accompagnement de l'ESS, Comité national olympique, fiche sur le financement des associations sportives, mars 2023

E. Des publics hétérogènes, insuffisamment ciblés par les politiques sportives en dépit d'efforts récents

La prédominance de la compétition a pour effet d'exclure des jeunes ne pratiquant pas ou peu. Ces derniers relèvent de plusieurs catégories de population qui parfois s'entremêlent : jeunes femmes, jeunes en mauvaise santé, jeunes en situation de handicap, jeunes précaires.

Le ministère des sports a pris conscience de la nécessité de cibler davantage ces publics. À compter de la fin 2022, il a adopté des feuilles de route notamment en matière d'insertion par le sport, de développement du sport féminin, de promotion de la pratique étudiante ou de celle des personnes en situation de handicap.

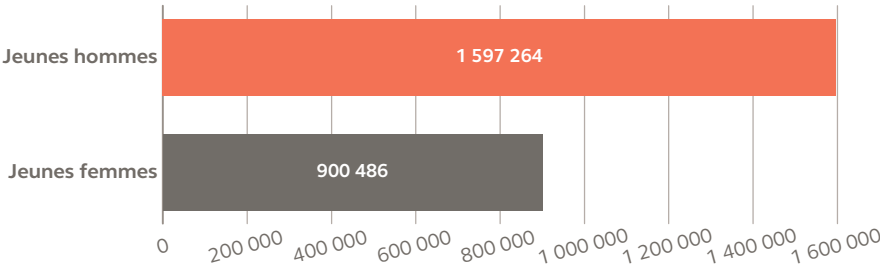
Ces initiatives trouvent pour l'heure insuffisamment d'échos. Au niveau local, les communes se saisissent peu de ces enjeux. Les initiatives portées par les fédérations en faveur de publics identifiés ne sont pas prioritaires et ne sont pas toujours reprises par leurs comités ou ligues locaux—qui disposent d'une autonomie—ni par les clubs, dont les priorités sont majoritairement centrées sur la performance.

Le vecteur des clubs et des fédérations, qui se sont développés par la compétition, paraît à ce titre peu judicieux pour promouvoir une approche non compétitive du sport.

1. Des jeunes femmes qui pratiquent moins

Quel que soit l'âge concerné, les jeunes femmes font moins de sport que les jeunes hommes, en pratique encadrée comme en pratique libre.

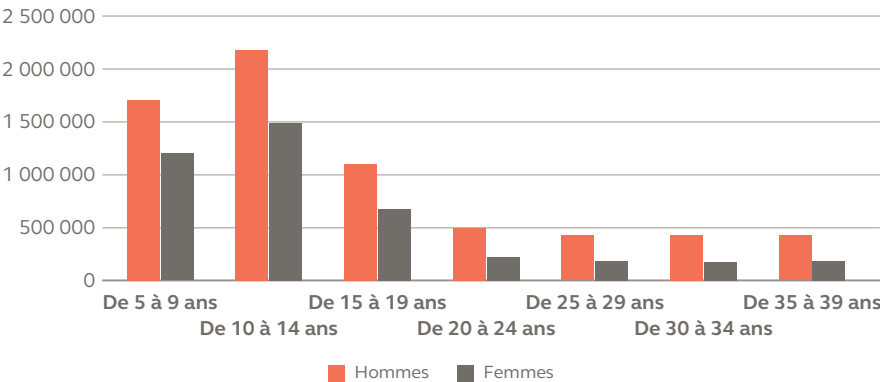
GRAPHIQUE N° 5 | Jeunes femmes et jeunes hommes licenciés entre 15/24 ans



Source : recensement des licences 2022

Les jeunes décrochent de la pratique sportive encadrée autour de 15 ans. Le phénomène est, en proportion, plus marqué, chez les jeunes femmes. Ainsi, quand 100 hommes de 15 à 19 ans sont licenciés, seulement 61 femmes le sont également. Entre 20 et 24 ans, le *ratio* passe à 45 femmes pour 100 hommes. Cet écart entre les hommes et les femmes s'observe encore plus nettement pour les pratiques régulières ou très régulières (au moins trois fois par semaine), en particulier à l'approche de la maternité³⁸.

GRAPHIQUE N° 6 | Répartition des licenciés selon le sexe et l'âge



Source : recensement des licences 2022

Plusieurs freins à la pratique féminine ont été identifiés.

38. Injep, *Les pratiques physiques et sportives en France*, 2020.

Tout d'abord, les disciplines les plus pratiquées par les femmes nécessitent un accès à des équipements spécifiques, peu propices à la pratique libre. C'est le cas pour l'équitation (84 % de licenciées féminines) et l'accès à un centre équestre, la natation (54 %) et l'accès à une piscine, la gymnastique (83 %) et l'accès aux agrès spécialisés, les sports de glace (87 %) et l'accès à une patinoire. Le soutien public à ces disciplines est coûteux en équipements et en ressources humaines. La danse (85 %) échappe à ce constat mais se heurte à l'absence d'infrastructures sécurisées en accès libre, ainsi qu'à une sensibilité particulière du rapport au corps après 15 ans, qui peuvent en limiter la pratique³⁹.

Certaines disciplines (rugby, boxe, football) tout comme les infrastructures de pratique libre (*fitness*, *skate park*) sont, quant à elles, sous-investies par les femmes, principalement en raison de freins socio-culturels. C'est particulièrement le cas dans les territoires où la pratique sportive des femmes peut faire l'objet d'une déconsidération, comme dans certains quartiers urbains ou territoires de grande ruralité⁴⁰.

Enfin, en cas de tensions sur les équipements sportifs, les clubs peuvent avoir tendance à refuser ou limiter les inscriptions féminines, soit parce qu'elles permettent un rayonnement moindre, soit parce qu'elles peuvent nécessiter des aménagements supplémentaires (mise en place de vestiaires séparés par exemple), soit parce que le nombre de jeunes filles engagées n'est pas suffisant pour créer une section entière.

Des initiatives locales en faveur de la pratique féminine

Certaines communes ont instauré des dispositifs spécifiques à la pratique féminine. Ainsi, la ville de Saint-Etienne octroie une subvention de 500 € supplémentaires pour des manifestations 100 % féminines. La charte associative de la ville d'Annonay comporte des objectifs d'égalité femmes-hommes et prévoit des soutiens plus importants aux clubs promouvant la pratique féminine. Les départements de l'Isère et de l'Ardèche soutiennent par leurs subventions les clubs promouvant la pratique féminine.

Les fédérations et acteurs du secteur privé marchand ont cherché à développer leurs offres en faveur de ce public, qui constitue, au-delà des enjeux d'égalité et de mixité, des réservoirs de nouveaux adhérents. Ainsi les licences féminines sont dynamiques, progressant de 11 % entre 2016 et 2023 contre 2 % pour les hommes, pour les 15-24 ans. La fédération française de football a ainsi mis depuis plus

39. Injep, *Les freins à la pratique des Français peu ou non sportifs : des situations hétérogènes*, 2023, M.-C. Garcia, séminaire du 8 mars 2024.

40. Maruéjols, Raibaud, *Filles/garçons : l'offre de loisirs. Asymétrie des sexes, décrochage des filles et renforcement des stéréotypes*, 2012.

de 10 ans sur le développement de la pratique féminine, reposant autant sur le football à 11 que sur des nouvelles disciplines comme le futsal ou le foot à cinq qui, en se pratiquant dans des espaces connus et sécurisés (gymnase, salle de sport du collège ou lycée), favorise l'engagement des jeunes femmes. L'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (Ufolep) a, de son côté, modifié les règles d'habillement des compétitions de gymnastique pour autoriser des tenues plus amples répondant aux réticences de certaines jeunes femmes à porter des juste-au-corps.

2. Les jeunes éloignés du sport : le caractère excluant de la dimension compétitive

Pour des raisons physiques (surpoids⁴¹, faible endurance, faible développement musculaire) ou psychologiques (mal-être, aversion à l'effort, pudeur), certains jeunes ne se retrouvent pas dans l'offre compétitive et s'éloignent de toute pratique sportive. En réponse, deux approches ont été encouragées : médicale et sport-plaisir.

Toutefois, les dispositifs comme les maisons sport santé –573 dénombrées en 2023 – ou les prescriptions de sport sur ordonnance, sont insuffisants, voire stigmatisants, et souffrent souvent de faiblesses dans l'identification et l'orientation des jeunes concernés.

Par ailleurs, ils répondent imparfaitement aux attentes de jeunes qui, sans problème de santé manifeste, se sentiraient plus à l'aise dans une pratique hédoniste, conviviale, voire mixte du sport.

L'Ufolep : objectif « sport pour tous »

L'Ufolep porte plusieurs dispositifs en faveur du sport pour tous, non ou faiblement compétitifs et adaptés à différents publics. Des séjours socio-sportifs destinés aux jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse, aux femmes ou aux jeunes primo-arrivants ont rassemblés 2 110 jeunes de 16 à 25 ans en 2023-24. L'Ufolep mène aussi des actions de promotion du sport pour tous comme le *Playa tour*, consistant à proposer sur la période estivale et de façon itinérante des activités multisports. Elle propose enfin de l'encadrement et des animations sur des infrastructures de pratiques libres, visant à répondre aux attentes et aux besoins des jeunes, via le programme *Ufostreet*.

41. La part des 15-24 ans en situation d'obésité a quadruplé entre 1997 et 2020 selon une étude de 2023 menée par la ligue contre l'obésité et le centre hospitalier universitaire (CHU) de Montpellier.

3. Les jeunes en situation de handicap : une politique bien identifiée par les pouvoirs publics

Les jeunes en situation de handicap sont mieux identifiés par les acteurs publics, à la fois comme composante d'une politique générale en faveur du handicap, mais également en tant que cibles spécifiques. Ainsi, les impératifs de mise en accessibilité des infrastructures publiques imposés par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances ont permis de faciliter l'accès physique aux équipements sportifs. Au niveau national, 52 % des aires de jeux seulement sont accessibles aux personnes à mobilité réduite. Cependant des efforts sont menés par les collectivités locales, au gré des opérations de rénovation et de modernisation des équipements. En complément, des mesures de soutien sont mises en œuvre comme le développement de sections para-sport au sein des fédérations, l'organisation de manifestations sportives d'initiation ou de pratique mixte ou l'attribution d'aides financières à l'achat d'équipements adaptés.

En dépit de ces avancées, les structures permettant d'accueillir et de développer les activités de para-sport demeurent rares. Le nombre de licences délivrées aux 15-25 ans par les fédérations de handisport et de sport adapté⁴² est resté stable voire s'est réduit entre 2016 et 2022, en partie du fait de la crise sanitaire, passant de 17 313 en 2016 à 16 945 en 2022. Des jeunes en situation de handicap sont, par ailleurs, licenciés au sein d'autres fédérations, sans être recensés en tant que tels. Les personnes en situation de handicap demeurent plus nombreuses à ne pas pratiquer de sport que la moyenne de la population (48 % contre 33 % en 2018⁴³).

Des actions portées par des clubs professionnels en faveur des jeunes en situation de handicap.

Dans le cadre de leur responsabilité sociale d'entreprise, certains clubs professionnels ont mis en place des actions en faveur des jeunes en situation de handicap.

Ainsi, via l'association *Cœur vert*, le club de football de l'AS Saint-Étienne organise des initiations au foot-fauteuil et porte deux équipes de compétition dans cette discipline. Dans le cadre du programme « *One Team* » porté par l'Euroleague, le club de basket de l'ASVEL à Villeurbanne a créé en 2018 une section sport adapté, qui accueille une cinquantaine de personnes autistes par an, jeunes comme adultes, au sein de la *Tony Parker Adequat Academy*.

42. MEDES, Injep, *Statistiques des licences 2016-2022*, licences Fédération handisport et Fédération Sport adapté.

43. Eurobaromètre 2024.

4. Les jeunes confrontés à des obstacles socio-économiques

Quel que soit l'âge, la pratique sportive est moindre au sein des catégories défavorisées⁴⁴. Selon l'Enquête nationale sur les pratiques physiques et sportives (ENPPS), « 65 % des employés et ouvriers pratiquent régulièrement une activité physique et sportive, contre 73 % des cadres et professions intermédiaires. Ces derniers sont par ailleurs surreprésentés parmi le cinquième des Français constituant le « noyau dur » des sportifs, dont la pratique est la plus assidue, diversifiée et institutionnalisée ».

Alors que les personnes résidant dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville représentent 8 % de la population française, elles ne comptent que pour 3,8 % des licenciés. En termes de dynamique, la tendance est « au recul de l'importance de la pratique sportive en QPV par rapport au reste du territoire »⁴⁵.

Le critère financier peut constituer un obstacle, comme l'indiquent 30 % des jeunes interrogés dans le cadre d'une enquête sur les freins à la pratique. Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour lever les barrières à la pratique des jeunes en situation de précarité socio-économique : priorisation des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les plans « 5 000 terrains sportifs 2022-2023 » et « Plan 5000 Génération 2024 – 2024/2026 », mise en place de conditions de ressources pour l'obtention du Pass'sport, etc. Ils sont cependant souvent insuffisamment ciblés.

44. CREDOC-Injep, *Baromètre de la pratique sportive*, 2023.

45. Injep, *La pratique sportive licenciée dans les QPV*, 2024.

Conclusion et recommandations

L'État et les collectivités locales disposent de plusieurs leviers pour assurer le développement de la pratique sportive des jeunes. Les infrastructures en sont une pierre essentielle et le développement des équipements de proximité sur la période récente l'illustre. Toutefois, la seule présence d'équipements sportifs ne permet pas de garantir une pratique effective.

Un accompagnement, qu'il soit scolaire ou associatif, est nécessaire, en particulier pour les jeunes éloignés du sport. En effet, si les jeunes Français enregistrent en moyenne une pratique régulière élevée, la prédominance du sport en compétition et la tendance des pouvoirs publics à soutenir des politiques qui s'adressent à des jeunes déjà sportifs constituent des obstacles à la promotion du sport pour tous.

S'y ajoutent des disparités territoriales, sociales, physiques ou de genre qui contribuent à éloigner plus encore une frange de la jeunesse déjà fragilisée, ainsi qu'une inadéquation croissante entre les attentes des nouvelles générations et l'offre publique.

Cette politique de l'offre peine à corriger les inégalités de chances entre jeunes et à toucher ceux qui en sont les plus éloignés.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. prévoir des créneaux d'accompagnement à destination des jeunes, notamment les plus éloignés de la pratique sportive, sur les équipements sportifs en accès libre (*Agence nationale du sport, communes et intercommunalités*) ;
2. développer les partenariats entre les collectivités locales et les acteurs privés pour élargir l'accès, physique et financier, des jeunes à une plus grande variété d'équipements sportifs (*communes et intercommunalités*) ;
3. accroître le taux de pratique des élèves en EPS en assurant un suivi statistique des inaptitudes et en ajustant les séances en fonction des capacités des élèves concernés (*ministère de l'éducation nationale*) ;
4. cibler davantage le Pass'sport sur les jeunes les plus éloignés de la pratique sportive (*ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de l'éducation nationale 34
Réponse du ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative 34

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'Agence nationale du sport

Réponse de la ministre de l'éducation nationale

Vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Je souhaite porter à votre connaissance mes remarques sur la recommandation n° 3 adressée à mon département ministériel, et formulée en conclusion de ce projet de chapitre, par laquelle la Cour préconise *« d'accroître le taux de pratique des élèves en éducation physique et sportive en assurant un suivi statistique des inaptitudes et en ajustant les séances en fonction des capacités des élèves concernés »*.

Lorsqu'ils sont sollicités par un chef d'établissement ou un infirmier à propos d'une inaptitude de plus de trois mois qui suscite une interrogation, les médecins de l'éducation nationale examinent l'élève et donnent leur avis. Ils prennent toutes les mesures nécessaires afin de permettre à ces élèves de reprendre une activité physique, en fournissant aux enseignants d'éducation physique et sportive les éléments leur permettant d'ajuster l'activité aux capacités de l'élève.

Les enseignants d'éducation physique et sportive en lycée sont très attentifs à ces questions et adaptent leurs séquences de cours autant que nécessaire.

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

Vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Je souhaite porter à votre connaissance mes observations sur trois des recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet de chapitre (I) et sur les remarques de la Cour concernant le sport dans l'enseignement supérieur (II).

1. Sur les recommandations :

La recommandation n° 1 préconise de « *prévoir des créneaux d'accompagnement à destination des jeunes, notamment les plus éloignés de la pratique sportive, sur les équipements sportifs en accès libre* ».

Je partage cette recommandation, qui est déjà mise en œuvre dans le cadre des financements octroyés par l'Agence nationale du sport (ANS) pour la construction de nouveaux équipements sportifs. En effet, la seule présence des infrastructures sportives dans les territoires carencés n'étant pas suffisante pour permettre l'accès des publics éloignés de la pratique sportive, l'ANS ne finance que la construction d'équipements qui remplissent certaines conditions, précisées dans une convention d'utilisation et d'animation de l'équipement. Cette convention doit être signée par le porteur de projet, l'utilisateur de l'équipement et le propriétaire foncier et précise les créneaux prévisionnels réservés en accès libre. La convention doit en outre garantir des créneaux en accès libre pour les jeunes filles ainsi que pour les personnes en situation de handicap et leur en assurer l'exclusivité.

La recommandation n° 2 invite à « *développer les partenariats entre les collectivités locales et les acteurs privés pour élargir l'accès, physique et financier, des jeunes à une plus grande variété d'équipements sportifs* ».

Je souscris à cette recommandation qui rejoint les objectifs de mutualisation des équipements sportifs et de partenariats renforcés entre les acteurs. La préconisation de la Cour fait directement écho à la disposition prévue par l'article L. 2122-22 du code général de la propriété des personnes publiques, créé par l'article 13 de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

Le cadre juridique de l'utilisation des locaux des établissements d'enseignement publics exige la passation d'une convention tripartite entre la collectivité territoriale de rattachement, le chef d'établissement (qui doit y avoir été autorisé par le conseil d'administration) et le bénéficiaire.

La convention détermine :

- « *la prise en charge des responsabilités et de la réparation des dommages éventuels* », qui, dans la plupart des cas, doit être mise à la charge de la personne bénéficiaire ;
- « *les conditions financières de l'utilisation des locaux et équipements dans le respect du code général de la propriété des personnes publiques* », c'est-à-dire la redevance exigée de la part du bénéficiaire, sur qui doit en principe reposer le coût du dispositif.

Un modèle de convention type a été élaboré, afin d'accompagner et de faciliter l'engagement des établissements scolaires, dont la mobilisation est essentielle.

À ce jour, sur 27 700 équipements recensés par le ministère, plus de 4 700 sont d'ores et déjà accessibles à des publics hors temps scolaire.

La recommandation n° 4 suggère de « cibler davantage le Pass'sport sur les jeunes les plus éloignés de la pratique sportive ».

Le Pass'Sport est principalement destiné aux publics éloignés de la pratique sportive. Les personnes éligibles sont les jeunes en situation de handicap (6-30 ans bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ou de l'allocation aux adultes handicapés), les jeunes bénéficiant de l'allocation de rentrée scolaire et les étudiants boursiers. Le Pass'Sport répond également aux nouvelles demandes de pratique des jeunes en s'ouvrant aux loisirs sportifs marchands.

Si le taux de recours au Pass'Sport augmente chaque année (1,7 million de bénéficiaires prévus en 2024), il y a lieu de réfléchir, en vue de la campagne 2025, à son évolution afin d'augmenter son effet levier et réduire ses effets d'aubaine.

2. Sur le sport dans l'enseignement supérieur

Le 7 avril 2023, le ministère chargé des sports et le ministère chargé de l'enseignement supérieur, en partenariat avec France Universités, la Conférence des Grandes Écoles et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs, ont élaboré une feuille de route afin de promouvoir la pratique étudiante.

À ce titre, trois leviers d'actions sont identifiés, qui visent à lever les obstacles et à répondre aux freins rencontrés par les étudiants.

Il convient tout d'abord de développer l'offre et la diversification des pratiques, notamment par :

- la rédaction d'un vademecum sport santé à destination des établissements de l'enseignement supérieur afin de développer les offres de sport santé, lutter contre la sédentarité et promouvoir l'activité physique et sportive ;
- la facilitation de l'accès aux infrastructures sportives par le biais du développement de la pratique libre sur les campus universitaires et l'élargissement des créneaux d'ouverture ;
- le renforcement d'une offre accessible aux étudiants en situation de handicap ;
- le renforcement des offres hors campus : fédérations sportives et loisirs sportifs marchands ;
- l'organisation de « villages sport », manifestations « portes ouvertes » au sein des universités présentant toutes les offres proposées en début d'année universitaire. Plus de 70 « villages sport » ont été organisés à la rentrée 2024.

Il s'agit également de valoriser la pratique sportive et l'aménagement du temps universitaire, notamment par :

- l'octroi de crédits ECTS, la bonification de la notation, ou encore le développement d'unités d'enseignement afin de valoriser le sport dans le cursus universitaire,
- l'aménagement des emplois du temps pour dédier des créneaux à la pratique sportive,

- l'accentuation de la visibilité du sport universitaire par le biais de l'organisation d'un événement sportif inter-étudiants au printemps 2024 soutenu dans le cadre de la Grande Cause Nationale : 24 équipes issues de 12 écoles et 12 universités, engagées dans un challenge pendant 3 jours, sur le site du centre de ressources, d'expertise et de performance sportives de Vichy.

Enfin, de manière transversale, le renforcement des moyens, de la gouvernance et de l'évaluation de la pratique sportive étudiante doit favoriser un cadre propice au développement de la pratique, notamment par :

- la valorisation de la contribution à la vie étudiante et de campus à destination du sport
- la mobilisation du Pass'Sport, mesure de pouvoir d'achat envers les étudiants boursiers ou en situation de handicap ;
- l'amélioration et la mutualisation des équipements sportifs destinés à la pratique étudiante ;
- le renforcement d'une gouvernance sur la thématique sport au sein des établissements — L'évaluation des pratiques et des besoins des étudiants.

L'ensemble de ces mesures fait l'objet d'un suivi attentif et concerté de la part des acteurs du monde sportif et de l'écosystème de l'enseignement supérieur.



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

Période de développement et de transition vers l'âge adulte, l'adolescence constitue parfois une phase de questionnement et de vulnérabilité qui nécessite un accompagnement adapté. Structures d'accueil intervenant dans le domaine sanitaire et social créées progressivement depuis le début des années 2000 pour répondre à ce besoin, les maisons des adolescents (MDA) accueillent, écoutent et orientent les jeunes de 11 à 21, voire 25 ans, leurs familles et les professionnels qui les accompagnent. En 2024, on en comptait 123 en activité. Financées principalement par l'assurance maladie, elles interviennent pour la plupart à l'échelle départementale.

Proposant une approche globale de la santé des jeunes, ces structures répondent, depuis la crise sanitaire, à la demande croissante de jeunes en situation de mal-être, dans un contexte de difficultés d'accès à des prises en charge spécialisées. Anxiété scolaire, conflits familiaux, inquiétudes liées à l'actualité, isolement social... le mal-être des jeunes prend des formes variées dans ses causes et ses manifestations, ce qui rend indispensable un repérage par des professionnels compétents.

Dans un entretien de septembre 2023 accordé au média en ligne HugoDécrypte, le Président de la République a ainsi qualifié les maisons des adolescents d'acteur central de la prévention des troubles psychiques chez les jeunes.

L'enquête réalisée par la Cour des comptes et cinq chambres régionales des comptes¹ vise à apprécier la pertinence de l'accueil généraliste proposé par les maisons des adolescents (I) ainsi qu'à identifier des pistes d'amélioration des parcours des jeunes (II) et de l'efficacité du service rendu (III).

1. Enquête réalisée auprès de seize MDA par les chambres régionales des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, complétée par des entretiens avec d'autres MDA, l'association nationale les représentant (ANMDA), des administrations centrales, des agences régionales de santé, des financeurs et des partenaires du dispositif.

Chiffres clés

123

MAISONS DES
ADOLESCENTS



10 personnes

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

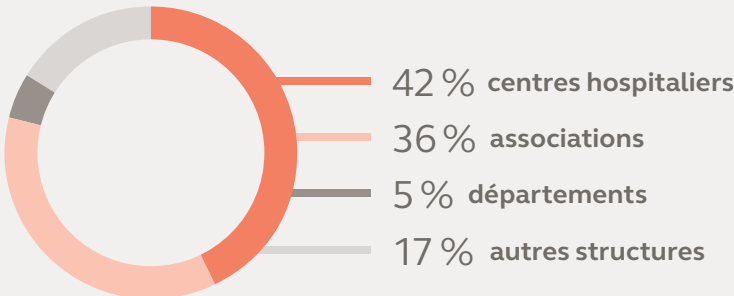
84 M€

budget par an (+ 44 % de
budget moyen depuis 2018)

Source : Cour des comptes
à partir des données de l'ANMDA
et du ministère de la santé

100 000

jeunes accompagnés par an
(+ 18 % depuis 2018)



I. Un dispositif souple destiné aux problématiques adolescentes

Conçues comme un dispositif flexible, les maisons des adolescents constituent des structures d'accompagnement pluridisciplinaire des jeunes et de leur entourage. Leur activité a connu une forte croissance. Leur offre s'est adaptée pour répondre à l'expression protéiforme du mal-être de certains adolescents.

A. Des espaces d'accueil et de prévention

Le concept de maison des adolescents est né au tournant des années 2000, à partir d'initiatives locales. Il s'agissait de répondre, par une approche globale de la santé², à la demande de soins des adolescents, en leur donnant accès à une équipe pluridisciplinaire réunie dans un lieu unique, décloisonnant ainsi les différents champs concernés (psychiatrie, social, judiciaire, sanitaire et médico-social). Les maisons des adolescents doivent s'articuler avec de nombreux dispositifs sanitaires³ ou d'information et d'orientation, à vocation généraliste ou spécialisée, à destination des adolescents et des jeunes adultes⁴.

Ces structures bénéficient d'une grande liberté dans leur mode d'organisation et de fonctionnement. Leur cadre d'intervention n'est pas fixé par la loi ou le règlement, mais par deux cahiers des charges (2005 et 2016), annexés à des circulaires et juridiquement peu contraignants. Les premières MDA ont été créées au sein de structures hospitalières. Leur développement sous une forme associative, orientée vers le secteur social, a contribué à l'élargissement progressif de leur activité.

Leur mission consiste à répondre aux besoins des personnes reçues par un travail d'écoute, d'évaluation et d'orientation. L'accompagnement individuel vise à orienter les jeunes et leur entourage vers la solution la plus adaptée à leur situation. Il débute généralement par un premier entretien, dit d'évaluation, à l'issue duquel le jeune peut être dirigé vers un professionnel de la MDA ou d'une institution partenaire.

2. Cette orientation est conforme au préambule de la constitution de l'OMS, entrée en vigueur le 7 avril 1948, selon lequel « la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ».

3. Notamment les centres médico-psycho-pédagogiques, les centres médico-psychologiques infanto-juvéniles et les centres d'accueil et de soins pour adolescents.

4. Par exemple, les bureaux et points information jeunesse, les espaces santé jeunes, les points accueil écoute jeunes, les centres de planification et d'éducation familiale, les consultations jeunes consommateurs ou encore les centres gratuits d'information, de dépistage et de diagnostic.

Une mission d'orientation essentielle

« Depuis la première fois que je suis venue ici, tout a changé et en bien, les personnes qui m'ont suivie m'ont beaucoup aidée et montré les démarches à suivre pour mon cas. Ça m'a permis de sortir d'une situation très difficile dans la maison familiale et actuellement je suis suivie aussi par un autre organisme ». (une femme de 18 ans).

« La présence d'intervenants extérieurs [est un atout], comme la sophrologue qui en-dehors de la MDA m'a prise en charge quelquefois à son cabinet n'oubliant pas que j'étais de la MDA pour avoir des horaires plus vastes à me consacrer. Cela m'a énormément aidée. Aujourd'hui n'ayant plus de suivi, je reste accueillie par la MDA lorsque je le souhaite ». (une fille de 16 ans).

« Je trouve que le personnel est très accueillant et compréhensif, ils m'ont apporté plusieurs solutions auxquelles je n'avais pas pensé. » (une fille de 15 ans).

« L'accès à un rendez-vous avec un psychiatre est plus simple si l'on passe par le biais de la MDA, le fait de suivre un psychologue ici m'a permis de voir un psychiatre » (une fille de 16 ans).

« Analyse dès le premier coup de fil pour orienter sur le bon professionnel, orientation plus précise sur le premier entretien avec définition de deux rendez-vous planifiés, très bonne prise en charge. » (un parent d'une fille de 12 ans).

« Dommage qu'à une certaine étape la maison des ados ne sache plus accompagner. » (un parent d'une fille de 14 ans).

« Je trouve dommage que la MDA n'ait pas la possibilité de mettre en lien l'enfant avec un professionnel pouvant réaliser un bilan neuropsychologique et/ou une association qui aiderait tant dans la démarche que financièrement » (un parent d'une fille de 11 ans).

Dans le cas d'une orientation en interne, un objectif de cinq à six consultations maximum est souvent affiché et généralement respecté (la moyenne est de 4,4 séances), malgré d'importantes disparités. La réalisation de plusieurs séances est parfois justifiée par le temps requis pour conduire le jeune ou son entourage à accepter une orientation vers un dispositif dont la connotation psychologique ou psychiatrique peut constituer un facteur de rejet ou pour assurer une continuité de la prise en charge dans l'attente de disponibilités dans un organisme adapté.

SCHÉMA N° 1 | Illustration du parcours d'accompagnement d'une famille par une maison des adolescents



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

Les MDA proposent également des actions collectives, par exemple pour offrir aux jeunes un cadre d'expression alternatif (90 % des MDA), complétant l'accueil individuel. La MDA du Gard organise ainsi des ateliers collectifs d'art-thérapie et de sophrologie. Il peut également s'agir, sur différentes thématiques, d'actions de prévention auprès des jeunes (89 % des MDA) et de sensibilisation des professionnels⁵ (60 % des MDA).

5. Les relations avec le réseau des professionnels se nouent généralement dans le cadre de partenariats, le plus fréquemment avec l'Éducation nationale, les points accueil-écoute jeunes ou encore les services de psychiatrie infanto-juvénile. Cette logique partenariale s'étend parfois à une grande diversité d'acteurs. Ainsi, en 2023, la MDA de l'Aude entretenait des liens avec 232 partenaires, alors qu'elle en comptait 65 en 2019.

Composés, en moyenne, de 9,6 équivalents temps plein (ETP), les effectifs des MDA présentent une grande hétérogénéité. 69 % d’entre elles bénéficient de mises à disposition de personnels, pour en moyenne deux ETP, contre 7,6 pour les personnels salariés. 6 % des MDA ne fonctionnent qu’avec des mises à disposition⁶.

Les maisons des adolescents ont cependant toutes en commun de regrouper des professionnels issus de différentes disciplines. Cela se traduit souvent par la présence de temps de médecin, de psychologue et d’infirmier ce qui donne au dispositif une orientation principalement sanitaire. Elle est complétée par une dimension socio-éducative, du fait de la présence importante d’éducateurs spécialisés et, dans une moindre mesure, d’assistants sociaux.

TABLEAU N° 1 | Les professionnels des MDA

	Médecin	Psychologue	Infirmiers	Éducateurs spécialisés	Assistants sociaux	Juristes
Taux de représentation de la profession	75,8 %	97,1 %	86,4 %	92,2 %	41,8 %	12,6 %
Nombre d’ETP moyen	0,4	2,1	1,5	2,1	0,4	0,03

Source : Cour des comptes, à partir des données de l’association nationale des maisons des adolescents

Favorisant l’identification de la solution la plus appropriée pour le jeune, la coordination des professionnels est essentielle et doit bénéficier d’un temps spécifique régulier. Ce rôle est souvent assuré par le médecin présent dans le dispositif. 64 % des maisons des adolescents indiquent procéder, « toujours » ou « souvent », à un suivi pluriprofessionnel des personnes accompagnées.

Les temps d’échange formels ou informels entre professionnels de la MDA contribuent également au développement d’une culture partagée de l’accompagnement. Certaines maisons des adolescents, comme celle de la Sarthe, ont par exemple élaboré une grille d’entretien commune à tous les professionnels, afin de mettre en œuvre un accueil généraliste.

B. Un recours croissant des jeunes aux MDA

Les contrôles réalisés dans le cadre de l’enquête ont mis en lumière l’hétérogénéité des pratiques de suivi d’activité des maisons des adolescents et le manque de fiabilité des données recueillies. S’il convient de les considérer avec prudence, les données d’activité permettent cependant d’établir une montée en puissance progressive du dispositif depuis sa création.

6. Données de l’ANMDA.

Les MDA accompagnent chaque année environ 100 000 jeunes à titre individuel⁷, soit une augmentation de près de 20 % depuis 2018⁸. À titre d'exemple, la file active⁹ de la maison des adolescents du Havre a augmenté de 38 % entre 2019 et 2023.

Le nombre de jeunes pris en charge par MDA varie de quelques centaines à plusieurs milliers par an. Avec un âge moyen de 15,4 ans, la plupart des adolescents reçus sont des collégiens ou des lycéens. Certaines MDA, comme dans la Vienne, se présentent comme maisons des adolescents et des jeunes adultes, dans le but de favoriser une meilleure appropriation de ce dispositif par les jeunes majeurs. Les actions collectives se développent également, permettant d'élargir le public concerné. Ainsi, la maison des adolescents du Doubs a reçu cinq fois plus de jeunes dans le cadre d'actions collectives (3 145 en 2023) qu'en entretien individuel (577).

L'augmentation des demandes d'entretien au sein des MDA s'inscrit dans un contexte de hausse de l'expression du mal-être, bien que près de neuf jeunes sur dix se considèrent en bonne santé¹⁰. Dans son rapport sur la pédopsychiatrie publié en 2023¹¹, la Cour relevait que le nombre de passages aux urgences pour troubles psychiques chez les moins de 18 ans avait augmenté de 65 % entre 2016 et 2021, contre 4 % pour l'ensemble des passages tous motifs confondus.

Les données relatives aux idées suicidaires et aux hospitalisations de jeunes pour geste suicidaire mettent également en évidence une dégradation de la situation depuis la crise sanitaire : 22 % des 15-24 ans présentaient des syndromes dépressifs à la fin du premier confinement, en mai 2020, et, dans les mois suivants, ce taux est resté supérieur à son niveau d'avant l'épidémie (14 % en juillet 2021 contre 10 % en 2019)¹².

Les acteurs rencontrés ont aussi souligné, au-delà de l'aggravation du mal-être, les effets d'une déstigmatisation de la psychiatrie, conduisant les jeunes à solliciter davantage les structures sanitaires.

Dans la très grande majorité des MDA, et depuis l'origine du dispositif, les adolescentes accueillies sont plus nombreuses que les adolescents. Elles représentent généralement près des deux tiers des jeunes fréquentant la maison des adolescents. Cette situation n'est pas totalement objectivée, mais pourrait s'expliquer en partie par des différences dans le vécu de l'adolescence et la capacité à solliciter l'appui d'un tiers pour répondre aux questionnements qu'elle génère.

7. La Cour avait relevé dans son rapport sur la pédopsychiatrie de 2023 que le nombre de patients suivis en centre médico-psychologique (CMP) infanto-juvénile était de 522 756 en 2021. Celui des personnes accompagnées en centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) s'élevait à 112 128 en 2019.

8. Source : ANMDA.

9. La file active désigne le nombre total de personnes prises en charge dans une structure donnée au cours d'une année (en l'occurrence, jeunes et entourage).

10. Voir par exemple le baromètre d'opinion de la Drees 2022 et l'enquête « EnCLASS », 2022.

11. Cour des comptes, *La pédopsychiatrie – Un accès et une offre de soins à réorganiser*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, mars 2023.

12. DREES, *Les dossiers de la Drees*, n° 102, *L'état de santé de la population en France à l'aune des inégalités sociales*, septembre 2022.

Des adolescentes plus nombreuses à recourir aux MDA

Les adolescentes, déjà considérées comme une population à risque, semblent particulièrement touchées par la dégradation de la santé mentale et du bien-être constatée ces dernières années¹³. Cette hausse concerne tout le territoire, les différents niveaux socio-économiques, mais aussi tous les modes opératoires et niveaux de gravité¹⁴. En psychiatrie, le taux d'hospitalisation pour geste auto-infligé des filles de 10 à 19 ans a doublé entre 2012 et 2020 puis de nouveau entre 2020 et 2022, alors même que celui des autres catégories d'âge et de sexe était relativement stable, voire en diminution, depuis plus de dix ans¹⁵.

C. Des lieux d'expression du mal-être reconnus par leurs bénéficiaires mais dont l'impact en matière de santé publique n'est pas évalué

Malgré les dispositions du cahier des charges, il n'existe pas de recueil des données d'activité des maisons des adolescents au niveau national¹⁶, ni d'outil de mesure de la satisfaction des jeunes et de leur entourage. En l'absence de telles données, la Cour a examiné la notoriété du dispositif et le niveau de satisfaction des bénéficiaires et des partenaires par le biais de questionnaires.

La mesure de la satisfaction des bénéficiaires

Quatre questionnaires ont été élaborés. Deux s'adressaient aux jeunes et aux familles accompagnés par les maisons des adolescents. Ils ont été diffusés, via l'association nationale des maisons des adolescents (ANMDA), aux 123 MDA réparties sur le territoire national. 823 réponses de jeunes et 547 de membres de leur entourage ont été recueillies, provenant de 73 départements.

Deux autres questionnaires ont été envoyés aux professionnels de l'Éducation nationale et aux médecins, qui constituent, avec les centres médico-psychologiques, les trois principaux partenaires des MDA.

13. D'après l'enquête EnCLASS 2022, 30,9 % des filles et 17,4 % des garçons ont eu des pensées suicidaires au cours de l'année écoulée.

14. Santé publique France, *Bulletin de santé publique*, février 2023.

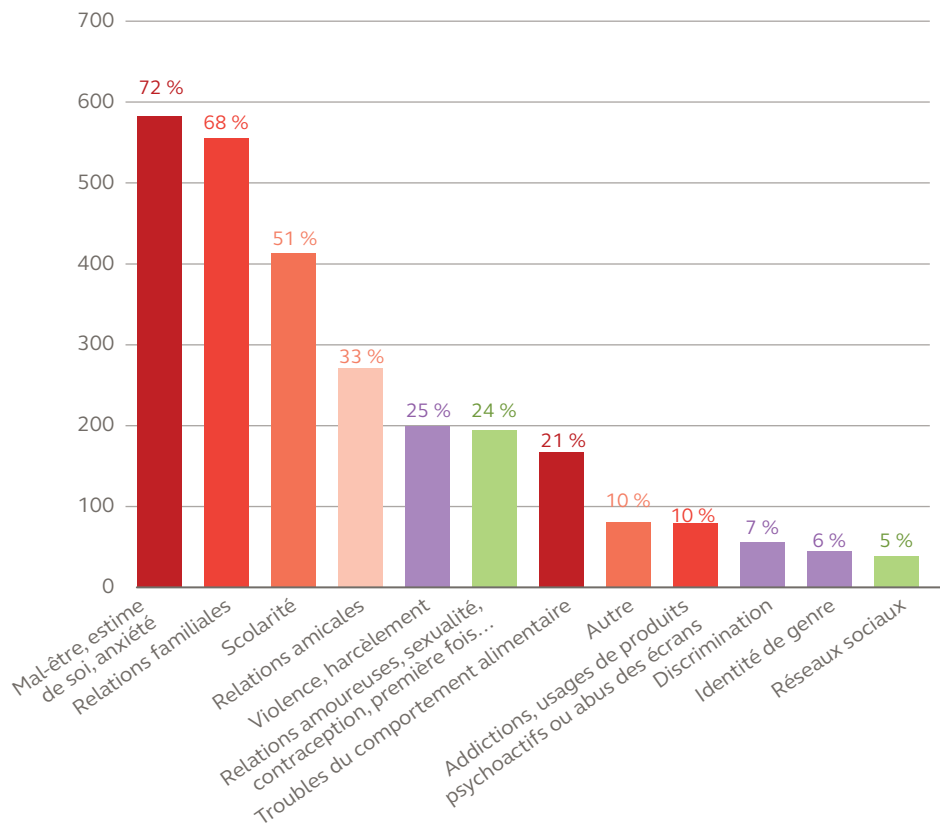
15. DREES, *Études et Résultats*, mai 2024, n° 1300, *Hospitalisations pour geste auto-infligé : une progression inédite chez les adolescentes et les jeunes femmes en 2021 et 2022*.

16. Selon la DGOS, la constitution d'un rapport d'activité national est toutefois envisagée dans le cadre des réflexions sur le renouvellement du cahier des charges. Des scénarios alternatifs sont également explorés, tels que la mise en place d'un rapport d'activités en région assorti de la transmission d'indicateurs au niveau national ou l'annualisation des remontées de données auprès de l'ANMDA.

Ces questionnaires ont été respectivement diffusés via la direction générale de l’enseignement scolaire et le conseil national de l’ordre des médecins.
3 035 réponses d’agents du ministère de l’éducation nationale¹⁷ et
1 279 réponses de médecins¹⁸ ont été recueillies.

Les sondages réalisés par la Cour auprès des jeunes, de leur entourage et des professionnels témoignent de la diversité des thèmes abordés au sein des maisons des adolescents (santé mentale, difficulté d’apprentissage, violences, santé somatique, etc.) et des dimensions de leur environnement (école, famille, travail, etc.).

GRAPHIQUE N° 1 | Les sujets évoqués par les jeunes au sein des MDA
(plusieurs réponses possibles)



Source : questionnaire adressé aux jeunes fréquentant les MDA par la Cour des comptes

17. Les réponses ont été apportées par 2 241 infirmiers, 433 assistants de service social, 293 psychologues, 22 médecins, 12 conseillers principaux d’éducation. 34 réponses d’autres professionnels, non identifiés, ont également été reçues.
18. Dont 890 réponses de médecins généralistes, 201 réponses de psychiatres et 108 réponses de pédiatres. Des réponses ont été obtenues dans 79 départements mais cinq départements totalisent près de 55 % des réponses (Loire-Atlantique 25 %, Gironde 9 %, Finistère 8 %, Haute-Savoie 7 %, Doubs 6 %).

Les MDA adaptent leurs pratiques à des problématiques émergentes, tels le refus scolaire anxieux ou les troubles du comportement alimentaire. À titre d'exemple, la maison des adolescents de la Sarthe organise des ateliers de remobilisation scolaire pour les jeunes déscolarisés.

Les MDA sont bien identifiées par leurs bénéficiaires potentiels. D'après l'enquête réalisée par la Cour auprès de 1 011 jeunes âgés de 15 à 25 ans, près de deux jeunes sur trois indiquent savoir ce qu'est une maison des adolescents¹⁹. Elles accueillent chaque année, sur le plan national, environ 0,8 % des jeunes âgés de 11 à 25 ans en entretien individuel.

L'existence du dispositif est également connue par 98 % des professionnels de l'Éducation nationale et 88 % des médecins interrogés par la Cour. Néanmoins, seuls 40 % des médecins interrogés estiment avoir une connaissance précise du contenu des activités des MDA (mais 72 % des psychiatres).

Les données collectées par la Cour auprès des jeunes et de leurs familles font apparaître la satisfaction des bénéficiaires dans neuf cas sur dix. Les locaux, les jours et les horaires d'accueil au public sont généralement considérés comme adaptés. Par ailleurs, plus de sept professionnels sur dix ayant orienté un jeune²⁰ vers la maison des adolescents estiment que ces orientations ont été bénéfiques pour l'intéressé.

L'originalité du modèle des maisons des adolescents repose sur sa souplesse et sur sa pluridisciplinarité. Ces atouts favorisent la prise en compte des besoins des usagers. La qualité du service rendu se traduit notamment par le haut niveau de satisfaction exprimé. La réalisation d'une étude de l'impact sanitaire du dispositif serait toutefois utile au regard de l'importance de la prévention et du repérage précoce des troubles²¹. Les bénéfices sociaux attendus des maisons des adolescents pourraient également être objectivés.

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

Le rôle des maisons des adolescents est de favoriser l'entrée des jeunes et de leur entourer dans un parcours d'accompagnement adapté à leurs besoins. Si tous les départements sont désormais couverts, l'égal accès des publics aux MDA n'est à ce jour pas garanti. En effet, des efforts doivent être consentis afin d'améliorer l'accessibilité du dispositif, de garantir sa réactivité et de clarifier l'offre de service à destination de l'adolescence.

19. À la question « savez-vous ce qu'est une MDA ? », 30 % des jeunes ont répondu « oui et je vois bien de quoi il s'agit », 32 % « oui mais je ne vois pas bien de quoi il s'agit », 37 % « non pas du tout », 1 % « ne se prononce pas ».

20. 91 % des professionnels de l'Éducation nationale et deux tiers des médecins interrogés ont déjà orienté des jeunes vers une MDA.

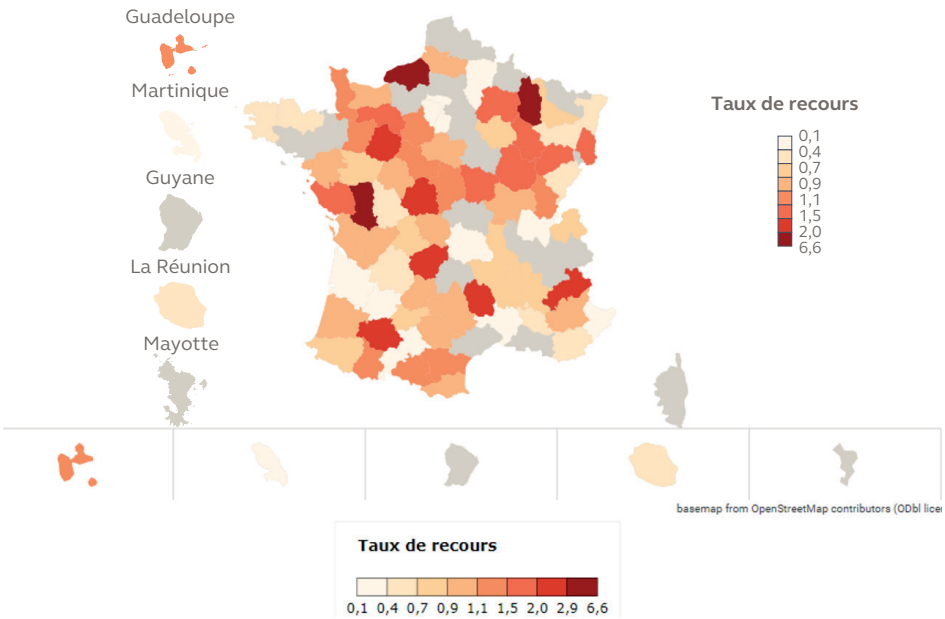
21. Marco Solmi et al., *Age at onset of mental disorders worldwide: large-scale metaanalysis of 192 epidemiological studies*, *Molecular Psychiatry* (2022) 27:281-295 : 35 % des pathologies psychiatriques adultes débutent avant 14 ans, 48 % avant 18 ans et 62,5 % avant 25 ans.

A. Un accès au service à garantir

Les maisons des adolescents doivent être facilement accessibles pour les populations qu’elles ciblent, à proximité des transports en commun et des établissements d’enseignement. Les contrôles réalisés dans le cadre de l’enquête montrent que le travail de diagnostic territorial préalable est souvent insuffisant alors qu’il devrait être déterminant pour définir les choix d’implantation.

La part des jeunes fréquentant la MDA, variant de 0,1 % à 6,6 % selon les départements, témoigne de l’hétérogénéité des situations. Ces indicateurs de taux de recours peuvent découler de nombreux paramètres extérieurs à la maison des adolescents (caractéristiques socio-démographiques du département, offre d’accompagnement et de prise en charge sanitaire disponible, qualité des réseaux de transports, etc.). Ils dépendent également de ses choix d’organisation.

CARTE N° 1 | Taux de recours départemental en 2023 (en %)



Source : Cour des comptes, à partir de données ANMDA et Insee
Commentaire : ce taux de recours rapporte la file active des MDA à la population des 11-25 ans.
Les données concernant les départements en gris n'étaient pas disponibles.

L'implantation du site principal d'une maison des adolescents dans une grande ville permet généralement d'en garantir l'accès à de nombreux jeunes. Elles sont cependant moins accessibles aux habitants des zones rurales. Les stratégies de développement territorial devraient donc être construites en cohérence avec

les besoins des jeunes. Un suivi par les agences régionales de santé des taux de recours au dispositif à l'échelle du bassin de vie pourrait être mis en place, avec l'instauration d'un taux cible minimal²².

Une accessibilité à renforcer

« Il faudrait qu'il y ait des MDA dans plus de villes car pas facile de faire 30 minutes de route quand on habite en campagne et qu'il n'y a pas de bus. Ou un bus itinérant » (parent d'une fille de 13 ans).

« [Il faudrait] maintenir des points d'écoute accessibles pour les jeunes et leurs parents » (parent d'un garçon de 17 ans).

« Relance nécessaire pour avoir un rendez-vous. Accueil téléphonique injoignable. Pas de confirmation des rendez-vous par mail/SMS. Créneaux de rendez-vous en plein pendant les journées de cours » (parent d'un garçon de 16 ans).

« [Il faudrait] inscrire à l'entrée de l'impasse qu'il y a la maison des adolescents » (parent d'une fille de 13 ans).

« Je pense qu'être plus actif sur les réseaux sociaux permettrait à nous, jeunes, d'avoir accès plus facilement aux informations concernant ces structures et aux actions qu'elles proposent » (jeune femme de 19 ans).

L'amélioration de l'accessibilité du service pourrait notamment résulter d'un renforcement des démarches « d'aller-vers »²³ d'ores et déjà engagées par de nombreuses MDA afin de réduire les zones non couvertes. Certaines d'entre elles déploient une équipe mobile départementale, par exemple dans l'Aude (bus), voire interdépartementale, comme dans le Gard, le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône²⁴. Elles disposent souvent d'antennes ou de permanences pour diversifier leurs lieux d'accueil sur les territoires, en bénéficiant de mises à disposition de locaux par des collectivités locales. Des interventions dans certains établissements scolaires ou dans des secteurs de précarité importante, tels les quartiers prioritaires de la politique de la ville, sont également organisées.

Le réseau des établissements scolaires constitue le vecteur principal de maillage du territoire s'agissant des jeunes mineurs. De nombreuses initiatives partenariales existent entre les maisons des adolescents et les professionnels de l'Éducation nationale. A titre d'exemple, l'équipe mobile de la MDA de la Nièvre est intervenue auprès de 35 établissements scolaires en 2022, pour l'accueil de jeunes dans un camping-car garé à l'extérieur des établissements.

22. Au regard des constats effectués par les chambres régionales des comptes, une valeur cible minimale de l'ordre de 0,5 % pourrait être envisagée.

23. La notion d'aller-vers correspond au fait de sortir d'une logique de guichet pour aller au-devant des personnes.

24. Ces MDA ont créé en 2021 une équipe mobile commune dite de « prévention évaluation coordination ». Chaque MDA met à disposition à mi-temps un psychologue, un infirmier, un éducateur spécialisé (4,5 ETP) pour des actions d'accueil individuel et de prévention, notamment au sein d'établissements scolaires.

En l'absence de doctrine nationale uniforme, d'importantes différences ont été constatées entre les territoires en matière d'accès aux établissements scolaires par la MDA. En s'appuyant sur les expériences concluantes, la Cour suggère de définir les conditions dans lesquelles l'intervention des maisons des adolescents est possible au sein des collèges et des lycées²⁵.

Ces orientations s'inscrivent en cohérence avec les conclusions des « Assises de la santé de l'enfant et de la pédiatrie » de mai 2024, qui prévoient d'augmenter les crédits affectés aux MDA pour le déploiement d'équipes mobiles et encouragent le conventionnement avec l'Éducation nationale.

Enfin, des modalités « d'aller-vers » numériques peuvent également être envisagées. De nombreuses maisons des adolescents, comme en Ariège ou en Vendée, disposent par exemple dans leurs effectifs de professionnels labellisés « *promeneur du net* », assurant un dialogue avec les jeunes sur les réseaux sociaux²⁶.

B. Une réactivité à préserver

L'un des principaux atouts des maisons des adolescents est de pouvoir répondre rapidement aux sollicitations qui leur sont adressées²⁷, ce qui peut permettre d'éviter certains passages aux urgences faute d'alternatives. Or, le positionnement des MDA en première ligne les conduit à pallier partiellement les carences d'autres acteurs chargés d'accompagner la souffrance adolescente, au risque d'amoindrir la réactivité du dispositif.

La Cour a déjà souligné les difficultés importantes connues par certains de ces partenaires des MDA, notamment la médecine scolaire²⁸ et la pédopsychiatrie. Les effectifs de personnels de santé scolaire, en particulier, ont reculé entre 2018 et 2022. La hausse d'activité des MDA pourrait, à certains égards, être interprétée comme un symptôme des limites du dispositif de santé scolaire, alors qu'elles n'ont pas vocation à se substituer aux professionnels de l'Éducation nationale. Dans les Pyrénées-Orientales, des permanences organisées par la MDA à la demande d'établissements du second degré ont ainsi été arrêtées à la demande de l'agence régionale de santé (ARS).

25. La mise en place de formations de personnels de l'éducation nationale par les MDA et l'organisation de réunions sur des situations complexes sont les options privilégiées à ce stade par le ministère de l'éducation nationale, qui n'est pas favorable à la réalisation d'entretiens individuels au sein des établissements scolaires.

26. Ce dispositif, lancé en 2012, est piloté par les caisses d'allocations familiales. Un Promeneur du Net est un professionnel de la jeunesse ou de la parentalité qui, au cours de son travail dans une structure, accompagne les jeunes et les parents sur Internet et les réseaux sociaux.

27. 49 % des MDA ont un délai moyen de premier rendez-vous inférieur à deux semaines et 95 % inférieur à un mois. 53 % MDA disposent de possibilités d'accueil rapide en moins de 48 heures si nécessaire.

28. Cour des comptes, *Les médecins et les personnels de santé scolaire*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 27 mai 2020.

TABLEAU N° 2 | Évolution des effectifs de l'éducation nationale
(en ETP pour 1 000 élèves de collèges et lycées)

Catégorie de personnels	2018	2022	Évolution
Service social	0,53	0,50	- 4,6 %
Infirmiers	1,39	1,36	- 2,2 %
Médecins	0,18	0,14	- 20,8 %

Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

Les fortes tensions sur l'activité de la psychiatrie infanto-juvénile ont également des effets perceptibles sur le travail conduit par les maisons des adolescents. Conséquence de l'allongement des délais de prise en charge par les centres médico-psychologiques (le rapport de la Cour sur la pédopsychiatrie publié en mars 2023 faisait état d'un délai d'attente moyen de 116 jours), les MDA accueillent davantage de jeunes en grande souffrance. La nature des métiers exercés dans ces structures se modifie ainsi, les conduisant à soutenir leurs personnels par la mise en place de temps d'échanges sur leurs pratiques. La maison des adolescents de Lozère a par exemple désigné une personne référente clinique intervenant notamment auprès des accompagnants.

Cette évolution peut cependant compromettre la capacité des MDA à exercer leur mission première et nuire à leur réactivité. Certaines maisons des adolescents, comme celle de Haute-Garonne, ont ainsi mis en place une procédure de sélection des demandes des jeunes, ce qui permet un recentrage sur les situations où leur apport est le plus important. Ce type d'approche impose néanmoins une certaine vigilance pour ne pas laisser des jeunes sans solution et requiert une articulation fine avec les autres acteurs de l'adolescence.

L'absence d'objectifs clairement circonscrits par le cahier des charges conduit les MDA à proposer de nouvelles formes d'accompagnement. La souplesse de leur fonctionnement leur permet de s'adapter aux contextes locaux. Cela les amène également à contribuer à pallier les difficultés rencontrées par d'autres institutions, sortant ainsi du cadre strict de leurs missions. L'augmentation de l'activité des maisons des adolescents peut alors s'interpréter en partie comme la conséquence des difficultés des pouvoirs publics à résoudre la crise de la psychiatrie infanto-juvénile.

C. Une lisibilité de l'offre à renforcer

Le foisonnement de dispositifs²⁹ concourt à affaiblir la lisibilité du positionnement des MDA dans l'offre de soutien à la jeunesse et à la parentalité. Ayant constaté ce phénomène dans son rapport consacré à la pédopsychiatrie publié en 2023, la Cour avait souligné qu'une intégration progressive des différents dispositifs apporterait un niveau de cohérence supplémentaire au parcours de soins des adolescents et à sa coordination.

La répartition des compétences souffre souvent d'un manque de clarté pour le public. Pour y remédier, les MDA ont noué des partenariats, par exemple avec l'association Addictions France pour faciliter l'accès aux « *consultations jeunes consommateurs* » dans le cadre de la lutte contre les conduites addictives. La maison des adolescents de l'Aveyron a, quant à elle, créé, au premier semestre 2024, une maison des adolescents et des familles, regroupant à son siège plusieurs associations intervenant dans ce secteur.

D'autres rapprochements peuvent être envisagés afin de rationaliser l'offre. À cet égard, l'articulation des maisons des adolescents avec les Points Accueil-Écoute Jeunes (PAEJ) pose des difficultés à ce jour non résolues, qui contribuent à la fragmentation et au manque de lisibilité de l'offre.

Les Points Accueil-Écoute Jeunes

Créés en 1996, les PAEJ sont des structures de proximité, mettant en œuvre des missions d'accueil et d'écoute généralistes auprès des jeunes et de leur entourage.

Leur rôle est de préserver le lien avec le jeune, se proposer comme interlocuteur, restaurer la confiance, accompagner ses démarches d'inscription ou de réinscription sociale, soutenir l'exercice de son autonomie et de sa liberté de choix. Les PAEJ jouent un rôle de prévention globale et généraliste sur les territoires.

Leur gestion est assurée depuis 2021 par la Caisse nationale des allocations familiales, qui a publié en 2024 un nouveau référentiel afin d'encadrer leur action et les modalités de leur financement. Il existe environ 250 PAEJ disposant d'un millier d'antennes sur le territoire.

29. Structures proposant un accueil (spécifique ou non aux jeunes), gratuit et anonyme et/ou confidentiel : Centres gratuits d'information, de dépistage et de diagnostic (CeGIDD), Centres de planification et d'éducation familiale (CPEF), Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), Consultations jeunes consommateurs (CJC), Espaces santé jeunes (ESJ), Maisons départementales de la solidarité (MDS), Points accueil écoute jeunes (PAEJ).

Les cahiers des charges des deux dispositifs traduisent la proximité de leur mode d'intervention. Les publics visés, la pluridisciplinarité de leurs équipes et la nature de leurs missions présentent d'importantes similitudes. Le référentiel d'agrément des PAEJ invite d'ailleurs ces derniers à porter, à l'égard des MDA, une attention particulière « *à leur articulation et leur complémentarité sur les territoires, pour être lisible pour le public, les partenaires et les co-financeurs* ».

Cette préoccupation est partagée tant au niveau national, par les administrations pilotes, qu'à l'échelle locale, par les structures elles-mêmes. Dans les territoires où coexistent les deux offres, ce travail est souvent mené. Dans les Pyrénées-Orientales, il se traduit notamment par un partage du territoire entre les dispositifs, qui n'évite cependant pas certaines redondances.

Dans d'autres départements, comme en Lozère ou dans le Calvados, le constat de la proximité des deux structures a conduit les acteurs locaux à s'organiser pour assurer un portage commun. Cette configuration favorise la lisibilité pour le grand public et la fluidité des accompagnements mais elle engendre des difficultés de financement, de gestion et de suivi. Ainsi, les caisses d'allocations familiales et les agences régionales de santé, pilotes respectifs des PAEJ et des maisons des adolescents, exigent des comptes rendus financiers et d'activité distincts, alors même que l'activité est intégrée.

Une fusion des MDA et des Points Accueil-Écoute Jeunes, dans le cadre d'un pilotage partagé entre les financeurs, permettrait de surmonter ces difficultés. La création d'un dispositif unifié favoriserait la constitution d'équipes mieux dotées, au bénéfice de la pluridisciplinarité. La combinaison des missions et des savoir-faire des deux dispositifs offrirait un accompagnement global aux bénéficiaires, en prévenant les ruptures sociales et en facilitant, si nécessaire, l'entrée dans un parcours de soins. La mise en place d'un dispositif unifié contribuerait aussi à un meilleur maillage du territoire, aujourd'hui dépendant de la volonté des acteurs de coopérer dans chaque département.

Il bénéficierait de l'expérience du réseau des PAEJ en ce qui concerne le suivi d'activité, les maisons des adolescents ne disposant pas d'un outil commun de recueil des données d'activité. Il conviendrait de porter une attention particulière à la dénomination du dispositif, qui devrait demeurer aisément identifiable, non stigmatisante et inclusive pour les jeunes adultes. Enfin, la fusion des MDA et des PAEJ favoriserait la mise en place d'une coordination entre le ministère de la santé et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)³⁰.

Par ailleurs, l'offre des maisons des adolescents souffre d'une moindre cohérence au fil de ses développements, favorisés par l'élargissement du cahier des charges intervenu en 2016. En effet les MDA étendent leur action à des thématiques de plus en plus nombreuses, tels la prévention de la radicalisation, la lutte contre l'échec scolaire ou le développement de l'activité physique des jeunes.

30. A cet égard, la CNAF partage le constat d'une nécessaire clarification de l'offre pour les publics et d'une meilleure articulation entre les financeurs, soulignant cependant le risque de déstabilisation du réseau que génèreraient, selon elle, d'importants changements structurels à court terme alors qu'un nouveau référentiel national vient d'être publié.

De plus, les structures porteuses des maisons des adolescents – en particulier dans le milieu associatif – gèrent souvent d’autres dispositifs. Cette situation peut constituer un facteur de complexité pour leurs partenaires. Une telle difficulté a par exemple été identifiée dans l’Hérault et le Vaucluse.

La diversification des activités des MDA et de leurs structures porteuses rend par ailleurs malaisée la réalisation de comparaisons, en l’absence d’indicateurs de suivi partagés et de comptabilité analytique.

L’inégal déploiement des maisons des adolescents, la mutation de leur activité et le foisonnement des dispositifs en faveur des jeunes fragilisent la construction de parcours d’accompagnement appropriés. L’amélioration de l’accessibilité, de la réactivité et de la lisibilité du dispositif doit donc être recherchée. Au-delà, une réflexion plus globale doit être engagée par les pouvoirs publics afin de renforcer son efficience.

III. Une mission de prévention à sanctuariser

Alors que les MDA bénéficient de moyens croissants, les modalités de leurs financements demeurent hétérogènes. Les pouvoirs publics devraient clarifier leurs attentes à l’égard du dispositif en garantissant l’adéquation de ses moyens aux besoins de prévention dans les territoires.

A. Des financements nationaux en hausse

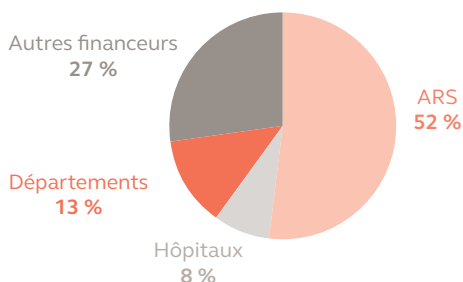
Aux termes du cahier des charges de 2016, les maisons des adolescents sont essentiellement financées par des fonds publics, provenant pour l’essentiel des agences régionales de santé (ARS), mais aussi des départements et, plus marginalement, du bloc communal et des régions. D’autres partenaires publics et privés peuvent également apporter des financements. Ceux-ci ne font pas l’objet d’un recensement exhaustif sur le plan national.

Sur la base des données recueillies par l’ANMDA et après prise en compte des financements complémentaires décidés lors des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie en 2021, la Cour a estimé le coût global du dispositif des MDA à environ 84 M€ par an³¹, soit l’équivalent d’environ 5 % des dépenses consacrées à la prise en charge en psychiatrie infanto-juvénile³².

31. Ce montant n’inclut pas la valorisation des mises à disposition de personnels, de matériels et de locaux.

32. Le rapport précité sur la pédopsychiatrie a estimé les dépenses dédiées à la prise en charge en psychiatrie infanto-juvénile dans les établissements de santé à environ 1,86 Md€ en 2019.

GRAPHIQUE N° 2 | Financement des maisons des adolescents



Source : Cour des comptes

En moyenne, les maisons des adolescents sont financées à hauteur de 60 % par l'assurance maladie (52 % par les ARS et 8 % via les hôpitaux³³), de 13 % par les départements et de 27 % pour d'autres financeurs³⁴.

Compte tenu de cette estimation, le suivi annuel d'un jeune représenterait une dépense de 850 € en moyenne³⁵. A titre de comparaison, ce montant serait de 1 888 € par patient suivi dans un centre médico-psychologique³⁶ et de 2 143 € par place dans les centres médico-psycho-pédagogiques³⁷.

Les moyens spécifiquement consacrés par l'État au dispositif ont sensiblement augmenté, dans un contexte de création de nouvelles MDA et d'élargissement des missions qui leur sont confiées. Les financements sont principalement attribués par les ARS dans le cadre, depuis 2013, du fonds d'intervention régional (FIR)³⁸. Ils ont atteint près de 44 M€ en 2022, dépassant de plus de 15 M€³⁹ le budget indicatif initialement prévu de 200 000 € par MDA « moyenne » (exerçant des missions « santé » sur un périmètre de 400 000 habitants).

33. Certaines MDA bénéficient de financements hospitaliers, notamment par le canal de dotations ciblées vers la psychiatrie qui se substituent largement au FIR. Ces financements représentaient, en 2023, à La Réunion, 3,2 M€, contre 0,6 M€ pour le FIR. Par ailleurs, certains établissements hospitaliers prennent en charge une partie significative des dépenses des MDA, comme c'est le cas dans le Doubs.

34. Il s'agit de montants dont l'origine n'a pu être identifiée par la Cour.

35. La médiane serait de 690 €.

36. 11 consultations en moyenne par patient (*Les établissements de santé, 2019, Drees*).

37. Cour des comptes, La pédopsychiatrie – Un accès et une offre de soins à réorganiser, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, mars 2023.

38. Cet instrument de financement est accessible à des bénéficiaires élargis tels que les associations. Il offre aux agences régionales de santé une grande souplesse dans le choix et les montants des actions et expérimentations accompagnées.

39. Différence entre le montant total de l'enveloppe allouée et le budget indicatif multiplié par le nombre de MDA aujourd'hui en activité : 123 MDA financées à hauteur de 200 k€ en moyenne auraient dû donner 24,6 M€, corrigés à 28,95 M€ en intégrant 17,7 % d'inflation entre 2013 et 2023.

Un dispositif renforcé à la suite des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie

À l'issue des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie en 2021, l'attribution de moyens supplémentaires aux MDA a été inscrite dans la feuille de route « *Santé mentale et psychiatrie* » déployée par le Gouvernement depuis 2018. Cette mesure, dite « *mesure 14* », a pour objectif premier d'installer au moins une maison des adolescents dans chaque département et de renforcer les MDA déjà en activité.

Des crédits pérennes ont abondé le FIR à hauteur de 10,5 M€ supplémentaires pour poursuivre le développement des maisons des adolescents. La dotation versée à chaque ARS a été attribuée en prenant en compte la population mineure régionale, le nombre de MDA existantes ainsi que le taux de pauvreté de chaque région. Une part des crédits a été attribuée de manière forfaitaire, pour l'ouverture de maisons des adolescents dans des départements non couverts. Ils ont ainsi contribué à l'ouverture d'une MDA en Ardèche, dans l'Aisne, en Lozère et dans l'Oise.

Les maisons des adolescents bénéficient de cofinancements dans des proportions extrêmement variables. La nature de ces soutiens l'est tout autant (subventions, mises à disposition de personnels, de locaux et de matériels). Ils constituent dans de rares cas une véritable variable d'ajustement.

Au-delà de leur contribution financière ou matérielle, une participation plus fréquente des différents financeurs et acteurs de l'adolescence à la gouvernance des MDA permettrait d'identifier, par territoire, des axes de coopération plus durables.

B. Des moyens à allouer en fonction des besoins

Malgré la croissance des financements, l'hétérogénéité des modalités de pilotage par les agences régionales de santé, conjuguée à la souplesse du cahier des charges, ne garantit pas une harmonisation des ressources allouées aux maisons des adolescents ni une offre de service proportionnée aux besoins des territoires.

Certaines ARS ont adopté des critères de financement afin d'offrir de la lisibilité aux organismes financés, allouant à partir de 2022 les nouveaux crédits en fonction de projets précis, tel le développement de « *l'aller-vers* ». En 2019, l'ARS Occitanie a élaboré un cahier des charges régional, liant le montant de la subvention au dépassement d'un seuil de population⁴⁰. Cela a permis d'introduire une certaine corrélation entre le nombre de jeunes du département et le montant effectivement versé.

40. En l'espèce, un seuil de 100 000 « jeunes », dont la tranche d'âge n'est toutefois pas définie.

Le principe d'une stricte proportionnalité du financement par rapport à la population ne saurait toutefois être appliqué. En effet, les dépenses des maisons des adolescents sont essentiellement consacrées à la rémunération de personnels. Le fonctionnement minimal d'une structure implique un coût incompressible, indépendant de la démographie du territoire couvert. Si le nombre de jeunes du département rapporté aux ETP de la MDA a tendance à croître avec la population du territoire concerné, les écarts à cette tendance traduisent l'hétérogénéité de l'allocation des ressources.

Par ailleurs, une allocation équivalente de ressources ne garantit pas l'homogénéité de l'offre de service, dans les conditions de pilotage en vigueur. Ainsi, des maisons des adolescents comptant un nombre similaire d'ETP⁴¹ disposent de compétences très différentes, dont certaines (éducateurs spécialisés, médecins, assistants sociaux) sont parfois absentes, alors même que leur présence est requise par le cahier des charges⁴². Ces disparités, rendues possibles par le caractère non contraignant du cahier des charges, sont susceptibles de remettre en cause l'objectif d'égal accès des publics au dispositif.

C. Un triptyque « *accueil-accompagnement-prévention* » à garantir partout

Près de vingt ans après la publication du premier cahier des charges, les modalités de pilotage du dispositif apparaissent inadaptées au regard de la montée en puissance de son activité. La recherche d'un niveau de service minimal devrait conduire à une refonte de son encadrement.

Un ancrage législatif du dispositif consacrerait son rôle. Il sécuriserait juridiquement l'action des professionnels auprès des usagers. Afin d'apporter une garantie minimale de service, la loi pourrait renvoyer au pouvoir réglementaire la définition des principales caractéristiques du dispositif, telles que les missions essentielles des MDA, des critères harmonisés d'allocation des moyens et la nécessité d'établir des liens avec le secteur de psychiatrie infanto-juvénile.

Une liste de missions obligatoires pourrait être établie, valorisant l'accompagnement individuel et la prévention de premier niveau. Au-delà de ces missions essentielles, les agences régionales de santé conserveraient la possibilité de tenir compte du contexte territorial pour orienter l'action des maisons des adolescents.

L'exercice homogène des missions ainsi précisées serait garanti par l'allocation de moyens adaptés à la démographie des jeunes du département. La composition d'une équipe « socle » serait déterminée par strate de population. Au-delà de ce niveau minimal, les ARS pourraient bénéficier de marges de manœuvre pour allouer aux MDA des moyens supplémentaires afin de tenir compte des spécificités

41. Analyse issue d'un échantillon constitué des 11 MDA disposant en 2021 d'un nombre d'ETP compris entre huit et neuf (données ANMDA).

42. Cette hétérogénéité se retrouve également dans les fonctions d'encadrement et de secrétariat, variables d'une structure à l'autre.

géographiques (insularité, montagne, superficie), sanitaires ou sociales de certains départements, particulièrement en outre-mer. La tenue d'une comptabilité analytique garantirait la bonne répartition des moyens alloués.

Organisatrice de l'offre de soins et pilote du dispositif, l'ARS pourrait favoriser l'accès des structures qui n'en disposent pas à du temps médical⁴³, en mobilisant les professionnels libéraux ou dans le cadre d'une contractualisation avec les établissements hospitaliers.

Les contrôles conduits par les juridictions financières n'ont pas démontré qu'un statut juridique serait plus adapté qu'un autre pour porter une MDA. En revanche, la qualité des partenariats institutionnels favorise indéniablement la fluidité du parcours des adolescents. C'est particulièrement le cas s'agissant des relations entretenues avec les acteurs intervenant en aval des maisons des adolescents, dont le secteur psychiatrique. La mise à disposition de professionnels, la formalisation de procédures de suivi telles que des fiches de liaison ou l'organisation de temps d'échange réguliers doivent être encouragées.

L'orientation vers les psychologues du secteur libéral pourrait également être développée. L'assouplissement, depuis le 15 juin 2024, des conditions d'accès au dispositif « *Mon soutien psy* » pourrait constituer une opportunité pour les maisons des adolescents de constituer et d'animer un réseau de psychologues conventionnés désireux de prendre part à l'accompagnement des adolescents. Celles-ci pourraient proposer, par exemple, des ressources ou des temps cliniques destinés à l'accompagnement des cas complexes et faciliter le lien entre ces psychologues et les autres acteurs de la jeunesse du territoire.

L'encadrement résultant de ces évolutions permettrait de garantir un niveau minimal de service sur l'ensemble du territoire national tout en conservant une souplesse de gestion favorisant la prise en compte des réalités locales.

43. Notamment pour les missions de coordination entre les différents professionnels.

Conclusion et recommandations

Vingt ans après le lancement du dispositif au niveau national, les maisons des adolescents proposent un accompagnement pluridisciplinaire à des bénéficiaires de plus en plus nombreux, notamment depuis la crise sanitaire. Elles jouent un rôle important en matière de prévention, contribuant notamment à limiter l'engorgement des structures de prise en charge sanitaires. Les difficultés du secteur de la psychiatrie ne doivent cependant pas les conduire à se substituer aux structures spécialisées d'aval.

Le pilotage déconcentré, exercé par les agences régionales de santé à partir d'un cahier des charges souple, ne permet pas de garantir aux adolescents un service équivalent sur l'ensemble du territoire. Le manque de lisibilité, la dispersion des moyens et l'hétérogénéité des compétences peuvent entraîner, à situation identique, des différences de nature et de qualité de l'accompagnement proposé. Sans remettre en cause la faculté des maisons des adolescents d'adapter leur accompagnement aux besoins des jeunes, la construction d'une offre minimale de prévention commune à toutes les structures doit être recherchée.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. améliorer la lisibilité de l'offre à destination des jeunes par la fusion des dispositifs maison des adolescents et point accueil-écoute jeunes en définissant l'accueil, l'accompagnement et les actions de prévention sanitaire et sociale comme leur socle de missions obligatoires (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, Caisse nationale des allocations familiales*) ;
2. conduire une évaluation scientifique de l'impact des maisons des adolescents en matière de repérage et de prévention des pathologies somatiques et psychiques des adolescents (*ministère de la santé et de l'accès aux soins*) ;
3. mieux tenir compte des besoins des territoires en définissant des critères d'attribution des financements (*ministère de la santé et de l'accès aux soins*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de l'éducation nationale 62

Réponse du directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) 63

Réponse du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) 65

Réponse de la présidente de l'Association nationale des Maisons des Adolescents 67

Réponse du président de l'Association nationale des Points Accueil-Écoute Jeunes (ANPAEJ) 67

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre de la santé et de l'accès aux soins
Monsieur le ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative

Réponse de la ministre de l'éducation nationale

Vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Je note qu'aucune recommandation figurant en conclusion de ce chapitre n'est adressée au ministère chargé de l'éducation nationale.

Je souhaite néanmoins porter à votre connaissance mes observations sur les remarques de la Cour formulées par ce rapport.

En réponse à la suggestion de la Cour *« de définir [en s'appuyant sur les expériences concluantes] les conditions dans lesquelles l'intervention des maisons des adolescents est possible au sein des collèges et des lycées »*, il y a lieu de rappeler que, si le travail de partenariat avec les maisons des adolescents semble pertinent, il n'est pas souhaitable que l'intervention des maisons des adolescents se situe au sein des établissements scolaires.

Par ailleurs, le tableau n° 2 *« évolution des effectifs de l'éducation nationale »* présente les médecins, les infirmiers et les assistant(e)s de service social de l'éducation nationale, mais omet les psychologues de l'éducation nationale.

Enfin, comme la Cour le souligne en évoquant la hausse de leur activité, il est important de rappeler que les maisons des adolescents n'ont pas vocation à se substituer aux professionnels de l'éducation nationale.

Réponse du directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)

Après relecture des constats et recommandations du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes, je vous indique qu'il appelle les remarques suivantes de la Caisse nationale des allocations familiales.

Recommandation n° 1 : *« améliorer la lisibilité de l'offre à destination des jeunes par la fusion des dispositifs Maison des adolescents et Point d'accueil écoute jeunes en définissant l'accueil, l'accompagnement et les actions de prévention sanitaire et sociale comme leur socle de missions obligatoires (ministère de la santé, Caisse nationale des allocations familiales) »* : nous avons un avis réservé à court terme car une fusion des dispositifs nous paraît prématuré alors que nous avons engagé dans le cadre de la COG 2023-2027 des actions visant déjà à articuler de manière cohérente les Paej avec notre politique jeunesse et parentalité. Ainsi les PAEJ sont inscrits dans les Conventions territoriales globales (CTG), les Schémas départementaux de service aux familles (Sdsf). Ils seront aussi intégrés dans le futur « Parcours jeunes » en partenariat avec la Cnam en s'adressant directement aux jeunes pour favoriser l'accès à une offre de service globale qui conjuguent prestations et action sociale disponibles au niveau national et local. Même si la branche Famille partage avec la Cour la nécessité d'aller plus loin dans la clarification de l'offre afin d'en améliorer la lisibilité pour les publics et mieux articuler les actions entre le ministère de la santé, la branche Famille et les collectivités territoriales, une fusion des deux dispositifs sans tirer les enseignements de nos différentes actions notamment sur la clarification et l'homogénéisation des missions des PAEJ et de leur articulation et complémentarité avec les maisons des adolescents nous paraît prématurée à ce stade.

Pour rappel, les Points d'Accueil et d'Écoute Jeunes (PAEJ), créés en 1996, ont pour mission de soutenir les jeunes et leurs parents. En 2021, le pilotage des PAEJ a été transféré à la Branche famille dans le cadre de la réforme territoriale de l'État. S'en est suivie une période transitoire où les PAEJ ont bénéficié du soutien des Caf à l'identique de l'enveloppe versée auparavant par l'État. Un de nos engagements dans le cadre de la COG 2023-2027, signée en 2023, porte sur le renforcement de notre soutien aux Paej, avec la création d'une prestation de service et des moyens supplémentaires alloués à la branche Famille à cette fin (de 8 à 16 millions en fin de COG).

Le réseau des Paej constitue désormais un dispositif clef dans l'offre jeunesse de la Branche famille. Dans une logique de prévention primaire des risques spécifiques que rencontrent les jeunes, nous visons tout au long de la COG à structurer une offre de premier niveau en direction des jeunes en s'appuyant sur les trois modalités d'accompagnement complémentaires : Espaces jeunes avec la PS jeunes, Points accueil écoute jeunes (Paej) et Promeneurs du net (PDN) dans la démarche « d'aller-vers ».

L'intégration des Paej au sein de la Branche famille s'effectue en complémentarité des dispositifs dédiés aux adolescents en développant une approche préventive, globale et généraliste avec une prise en charge de premier niveau de la vulnérabilité de certains jeunes. Tout au long de la COG 2023-2027, nous visons à intégrer les Paej dans la politique jeunesse et parentalité de la « Branche famille » grâce, entre autres, à leur inscription dans les Conventions territoriales globales (CTG) et les Schémas départementaux de service aux familles (Sdsf). Ils seront aussi intégrés dans le futur « Parcours jeunes » en partenariat avec la Cnam en s'adressant directement aux jeunes pour favoriser l'accès à une offre de service globale qui conjuguent prestations et action sociale disponibles au niveau national et local

Pour accompagner le développement de ce réseau au fonctionnement et financements encore hétérogènes, notre action se décline en plusieurs axes :

- homogénéiser et consolider des pratiques encore diverses par la refonte du référentiel et sa déclinaison : le référentiel consolide un socle de missions et d'activités communes à tous les PAEJ. Il réaffirme le caractère pluridisciplinaire des équipes et recentre l'activité des PAEJ sur l'accueil et l'écoute généralistes, et l'orientation, si besoin, vers des structures spécialisées pour des suivis médicaux et psychologiques spécifiques. Il fixe des conditions de qualification pour le personnel, valorisant les diplômes dans les domaines de l'animation, du travail social, de l'éducation spécialisée, et de la psychologie. Le référentiel permet de clarifier leurs missions : appui et conseil de premier niveau face aux difficultés au sens large des jeunes et de leurs parents, en articulation avec des prises en charge plus spécialisées dans les maisons des adolescents. Il permet également d'homogénéiser les pratiques, en étant le socle de référence pour prétendre aux financements de la branche famille. Ce nouveau référentiel est en cours d'appropriation par les PAEJ.
- la création d'une prestation de service pour harmoniser les financements et accompagner le développement sur les territoires non couverts (18 à ce jour) : cette prestation est effective depuis le 1^{er} janvier 2024. Parallèlement, nous accompagnons le réseau des PAEJ dans la recherche de financements complémentaires : à ce titre, un comité des financeurs réunissant différentes administrations et représentants d'élus se tiendra le 25 septembre prochain.
- l'articulation avec les autres dispositifs jeunesse, notamment les MDA : compte tenu de la proximité du cahier des charges des deux dispositifs, nous avons bien identifié l'articulation Paej – MDA comme enjeu majeur : nous avons été vigilants à identifier les spécificités des Paej dans le cadre de la refonte. Afin de poursuivre notre travail sur le sujet et contribuer à une meilleure connaissance des Paej, nous sommes intervenus à deux reprises auprès des référents santé mentale des ARS. Nous avons également identifié des pistes de travail communes avec l'ANMDA1, que nous finançons au titre de son activité de tête de réseau.

Une fusion des deux dispositifs paraît prématurée à ce stade. En effet, nous en sommes à la première étape de la clarification de la complémentarité de l'offre de service entre le Paej et les MDA. Les Paej commencent à s'approprier leur nouveau référentiel diffusé en 2024 qui les invite à y travailler sur les territoires. De nouveaux changements risqueraient de déstabiliser un réseau à ce jour encore fragile.

La poursuite du travail d'articulation avec les différentes tutelles, ainsi que l'accompagnement du réseau des Caf pour un maillage territorial fondé sur la complémentarité de l'offre, semble constituer actuellement la solution la plus adaptée. Par exemple, le nouveau référentiel exige que toute création de Paej s'accompagne d'un diagnostic territorial détaillant les besoins du public cible ainsi que l'offre déjà existante pour travailler en complémentarité avec les MDA notamment.

Cette démarche vise à structurer les futurs partenariats et à prévenir un phénomène de concurrence et de doublons constaté dans certains départements, préjudiciable tant pour les publics que pour les professionnels.

Certains départements comme la Bretagne témoignent d'une coexistence fructueuse entre MDA et Paej, attentive aux besoins de leurs publics. En effet, il est raisonnable de penser que ces derniers sont suffisamment importants pour justifier l'existence d'une pluralité de dispositifs visant au bien-être des jeunes.

En conclusion, la branche Famille souhaite poursuivre ses engagements COG en faveur des Points d'Accueil et Écoute jeunes, dont l'intégration dans l'offre jeunesse et parentalité des Caf est déjà bien amorcée. Ce dispositif consolide notre action préventive et généraliste en direction des publics les plus vulnérables.

Nous souhaitons lui laisser le temps nécessaire pour évoluer et s'adapter aux nouvelles attentes posées par le référentiel, tout en l'accompagnant sur sa structuration économique et son indispensable travail d'articulation avec les MDA.

Réponse du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam)

Vous avez adressé à la Caisse nationale de l'assurance maladie un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes, intitulé « Les maisons des adolescents : une réponse de première ligne pour les jeunes en mal-être ? ».

Comme vous m'y invitez, je souhaite vous faire part des principales observations qu'appelle ce chapitre.

En premier lieu, je tiens à souligner que l'assurance maladie partage la préoccupation de la Cour en ce qui concerne la santé des jeunes. À ce titre, nous avons consacré un chapitre de notre rapport Charges et produit 2025 à une analyse populationnelle ciblée sur les 12-25 ans. Ainsi, nous avons constaté que depuis la crise sanitaire, les troubles en santé mentale des 12-25 ans ont fortement

augmenté, avec une hausse notable des prescriptions de psychotropes, surtout chez les jeunes filles. Cette évolution résulte à la fois de l'impact direct de la pandémie (stress, isolement) et de facteurs à plus long terme, comme l'anxiété liée aux écrans, l'écoanxiété, ou encore les violences (harcèlement scolaire, violences sexuelles). Cette hausse peut aussi refléter une meilleure prise en charge de la souffrance psychique des jeunes, désormais plus facilement exprimée.

Pour pallier cette hausse, l'assurance maladie est partie prenante à différentes actions en faveur de la santé mentale des jeunes. Elle contribue tout d'abord, au côté d'autres acteurs (universitaires, secteur de la justice, fonction publique territoriale, etc.), à la montée en charge de l'initiative « *Premiers secours en santé mentale* » à destination des jeunes. Ainsi, d'ici à 2025, 150 000 secouristes en santé mentale seront en mesure d'apporter une première aide à une personne qui présente un trouble de santé mentale. L'assurance maladie accompagne par ailleurs le renforcement du dispositif Mon soutien psy, qui a évolué au 15 juin 2024 pour permettre la prise en charge de 12 séances (contre 8 auparavant) et l'accès direct aux psychologues, et participe à sa promotion auprès des assurés comme des professionnels de santé. De plus, une concertation menée auprès d'un groupe d'experts constitué de psychiatres, de pédopsychiatres, de médecins généralistes et de psychologues cliniciens, exerçant à l'hôpital ou en libéral, a permis d'identifier plusieurs axes d'actions pour améliorer la prise en charge de la santé mentale des jeunes. Tout d'abord, le bon usage des psychotropes pourrait être amélioré, notamment via le renforcement du dispositif de formation continue proposé aux médecins généralistes qu'il importe en effet d'accompagner et de soutenir dans la prise en charge des troubles psychologiques des jeunes patients. Concrètement, l'assurance maladie travaille notamment à mettre à la disposition des médecins des modules rappelant les recommandations et indications favorisant une prise en charge adaptée, en cohérence avec les programmes de pertinence et d'efficience prévus par la convention médicale conclue le 4 juin 2024. En outre, la structuration territoriale pourrait être développée, y compris avec les acteurs médicosociaux et associatifs. À ce titre, je rejoins la recommandation de la Cour visant à mieux tenir compte des besoins des territoires.

Enfin, ainsi que le propose la Cour pour les maisons des adolescents, l'assurance maladie soutient le développement de structures permettant une approche globale de la santé, à l'instar de ce que nous mettons en œuvre avec les Maisons des femmes. Ces structures médicosociales permettent en effet d'apporter les soins nécessaires aux publics qu'elles prennent en charge (les femmes victimes de violences pour ce qui concerne les Maisons des femmes), en décloisonnant les différents champs concernés (psychiatrie, social, judiciaire, sanitaire et médico-social).

Voilà les principaux éléments de réaction que je souhaitais porter à votre connaissance.

Réponse de la présidente de l'Association nationale des Maisons des Adolescents

Le chapitre de la Cour des comptes met en avant l'importance des Maisons des adolescents (MDA) dans l'accompagnement pluridisciplinaire des jeunes, particulièrement depuis la crise sanitaire, en soulignant leur rôle crucial dans la prévention en santé mentale. L'Association nationale des Maisons des adolescents (ANMDA) insiste sur la nécessité d'intégrer les évolutions prévues dans le nouveau cahier des charges pour garantir que toutes les MDA soient accessibles à une diversité de jeunes, y compris ceux en situation de vulnérabilité. Il est crucial d'explorer des modalités d'intervention innovantes, notamment en matière de prévention à distance, pour mieux répondre aux défis sociétaux. La formation continue des équipes pluridisciplinaires est également essentielle pour s'adapter aux besoins en constante évolution des adolescents.

En tant que tête de réseau, l'ANMDA joue un rôle clé dans la coordination et le soutien des MDA au niveau national. Elle plaide pour un pilotage national structuré, garantissant une cohérence des actions tout en respectant l'autonomie de chaque structure locale. Un tel pilotage permettrait de consolider les bonnes pratiques, d'harmoniser les interventions et d'assurer une meilleure répartition des ressources. Néanmoins, il est indispensable que les MDA conservent la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux besoins spécifiques des territoires, afin de rester au plus près des réalités locales tout en bénéficiant d'un cadre national fort.

Par ailleurs, l'ANMDA se montre favorable à une évaluation scientifique de l'impact des MDA afin de valoriser les résultats obtenus en matière de prévention et d'accompagnement des jeunes. Toutefois, cette évaluation ne doit pas compromettre leur autonomie, mais plutôt renforcer leur ancrage dans le dispositif existant, tout en identifiant des axes d'amélioration. Les MDA, qui jouent un rôle fondamental dans la prévention des troubles de santé (pas uniquement mentale), doivent disposer des moyens nécessaires pour continuer à innover et à s'adapter.

Enfin, nous avons noté la suppression de la recommandation relative aux modalités d'intervention des MDA au sein des établissements scolaires. La collaboration étroite avec l'Éducation nationale est essentielle pour un soutien global et cohérent des jeunes en difficulté et une articulation fluide et opérante reste nécessaire. Elle pourrait prendre la forme d'un conventionnement au niveau national, tout en permettant à chaque MDA de penser sa mise en œuvre.

Réponse du président de l'Association nationale des Points Accueil-Écoute Jeunes (ANPAEJ)

L'Association nationale des Points Accueil-Écoute Jeunes (ANPAEJ) est défavorable à la première recommandation de l'audit de la Cour des comptes sur les Maisons des adolescents (MDA) : « améliorer la lisibilité de l'offre à destination des jeunes par la fusion des dispositifs maison des adolescents et point accueil écoute jeunes ».

En effet, même s'ils s'adressent au même public, PAEJ et MDA ont été créés pour répondre à deux besoins distincts de la jeunesse :

- le PAEJ : interlocuteur de la jeunesse généraliste, déspecialisé, en prévention des ruptures sociales, hors cadre des institutions sociales et sanitaires ;
- la MDA : institutionnalisée, spécialisée, en interface avec les services sanitaires, facilitatrice de l'accès aux soins pour les jeunes qui en ont besoin.

Cette complémentarité est pertinente et doit être préservée de façon lisible. Pour cela, leur place et leur mode opératoire sont spécifiques : soutenir dans les interstices l'inscription sociale pour les PAEJ, et faciliter dans l'interface l'accès aux soins pour les MDA.

Que ces différences fondamentales de pratiques sur le terrain ne soient pas appréhendées par les institutionnels est déjà problématique en soi. D'autre part, leur difficulté à les prendre en compte porte directement atteinte à la qualité du lien social et déconsidère l'exercice des professionnels exposés aux situations les plus difficiles.

Nous déplorons un manque de concertation à tous les niveaux et une absence de coordination entre les différentes instances compétentes (dimensions sociale, sanitaire, judiciaire, éducation...). Ne pas considérer la jeunesse dans son ensemble, conduit l'État et les collectivités territoriales à produire les effets destructeurs suivants :

- pour les publics : la disparition des interlocuteurs de proximité accentue la perte de contact et accroît la déconsidération de la jeunesse, de son existence et de son devenir. Nous parlons de « disparition » car nous savons que si, dans un premier temps il sera question de « fusion », à moyen terme, cela entraînera une uniformisation des pratiques en faveur du dispositif le plus solide : la MDA, et donc une disparition de la pratique PAEJ ;
- pour les dispositifs :
 - côté MDA : la réduction de sa mission d'interface vers des principes protocolisés de 1^{re} ligne du sanitaire ;
 - côté PAEJ : la disparition à terme des pratiques sociales désinstitutionnalisées et déspecialisées ;
- pour l'objectif de santé publique : la captation des maigres moyens de la prévention au bénéfice des logiques sanitaires détruira les pratiques préventives. Pourtant celles-ci évitent la dégradation des situations, et limitent l'explosion des recours coûteux aux services d'urgence sociaux, sanitaires et de la chaîne judiciaire, déjà embolisés ;
- pour l'efficacité et l'efficience des politiques publiques : faute d'être concertées et coordonnées, elles persistent dans des principes qui segmentent toujours plus les logiques d'actions. C'est le cas entre les Ministères, ainsi qu'à tous les niveaux de collectivités territoriales, les éloignant encore plus de leurs publics.

Au lieu de se potentialiser grâce à une cohérence d'ensemble, la portée de l'action publique s'apparente plus à du saupoudrage qu'à un mouvement d'ampleur en faveur de l'intérêt général.

En résumé, nous considérons que la fusion serait :

- insuffisante, pour répondre à la crise de la psychiatrie ;
 - inopérante, en entraînant la disparition des dispositifs d'accès aux institutions de droit commun ;
 - catastrophique, par la perte de contact avec les publics vulnérables, entraînant une augmentation des inégalités sociales, sanitaires et territoriales, et la dégradation des situations individuelles et collectives ;
 - coûteuse, par la mobilisation au bout du compte des services d'urgences sociaux, sanitaires, judiciaires...
-



3.

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

Les jeunes constituent un public sensible aux risques liés à la consommation d'alcool et de drogues illicites. Leur cerveau, qui n'atteint sa pleine maturité qu'à l'âge de 25 ans, est particulièrement vulnérable aux conduites addictives, surtout dès 12 ans, âge des premières expérimentations, voire des hospitalisations.

La Haute Autorité de santé (HAS) définit les conduites addictives comme l'ensemble des pratiques de consommations susceptibles d'induire une addiction, qu'elles soient considérées comme usage simple (sans caractère pathologique) ou comme mésusage (usage à risque, nocif ou dépendant). L'addiction se caractérise par des comportements qui incluent un ou plusieurs

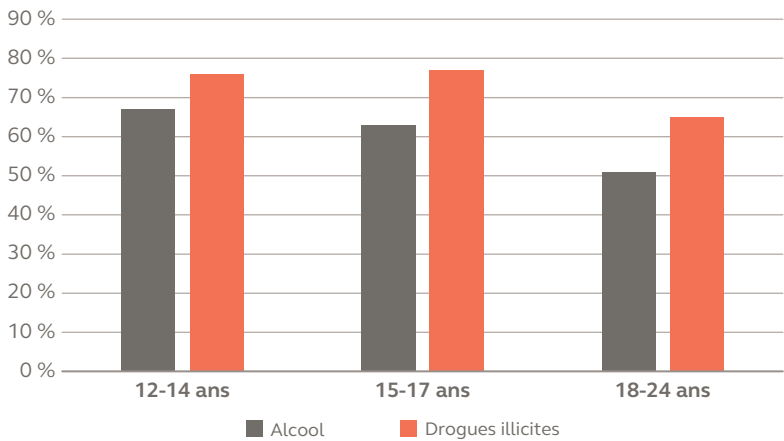
des éléments suivants : altération du contrôle de la consommation de la substance en cause, consommation compulsive, poursuite de la consommation en dépit de ses conséquences négatives pour l'individu ou son entourage et besoin impérieux de consommer la substance¹.

La Cour des comptes a centré son enquête sur les addictions des jeunes à l'alcool et aux drogues illicites². La présente enquête n'a pas intégré le tabac dans son champ d'instruction dans la mesure où la Cour a, en mai 2024, réalisé une enquête sur la « santé respiratoire » faisant état des effets délétères du tabagisme et proposant des recommandations de santé publique³.

La Cour s'est notamment attachée à évaluer le nombre de jeunes concernés par les addictions à l'alcool ou aux drogues illicites, ainsi que les conséquences de ces addictions sur leur santé mentale et physique. Elle s'est appuyée sur les enquêtes et rapports scientifiques déjà existants. Elle a également confié à un institut la réalisation d'un sondage, ciblé sur les pratiques de consommation d'alcool et de drogues illicites et la perception que les 15-25 ans ont de ces produits, auquel 10 000 jeunes ont répondu.

L'enquête s'est concentrée sur les aspects sanitaires et sociaux de la prise en charge des addictions, et non sur ses aspects judiciaires et pénaux⁴. L'efficacité de l'organisation des soins, les outils de sensibilisation et de coordination entre les acteurs, ont été examinés, en France et à l'étranger, en particulier au Danemark, en Écosse et en Islande.

GRAPHIQUE N° 1 | Proportion de jeunes considérant l'alcool et les drogues illicites comme dangereux



Source : sondage CSA pour la Cour des comptes

1. HAS, *Diagnostic du trouble de l'usage d'opioïdes*, 2022.
2. Parmi celles-ci, on compte notamment le cannabis, la cocaïne et ses dérivés comme le crack, les psychostimulants (cocaïne, amphétamines), ou encore les opioïdes (héroïne, fentanylloïdes).
3. Cour des comptes, *La santé respiratoire - Un enjeu de « santé environnement » insuffisamment pris en considération*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, mai 2024.
4. Cour des comptes, *L'Ofast et les forces de sécurité intérieure affectées à la lutte contre le trafic de stupéfiants*, observations définitives, novembre 2024.

Chiffres clés

46,3 %

des jeunes âgés de 18 à 24 ans en 2023 disaient avoir consommé au moins une fois dans leur vie du cannabis. 3,5 % affirmaient en faire un usage quotidien

× 10



commencer à consommer de l'alcool au début de l'adolescence multiplie par dix le risque de devenir alcoolodépendant à l'âge adulte, par rapport à une initiation plus tardive, vers l'âge de 20 ans

260

consultations jeunes consommateurs, réparties en 540 lieux pour l'accueil, l'information, l'évaluation, la prise en charge brève et l'orientation des jeunes et de leur entourage

Source : réponse de la direction générale de la santé au questionnaire envoyé dans le cadre de l'enquête

230 000



jeunes de 18 à 24 ans seraient concernés par les addictions au cannabis

1 jeune sur 10

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

Les jeunes ont aujourd'hui une consommation préoccupante de drogues et d'alcool, qui les expose à des risques d'addiction et a des conséquences sur leur santé mentale et physique (I). La réponse sanitaire et médico-sociale se révèle insuffisante et inadaptée, tant en termes d'accès aux soins que de financement (II). Une politique de prévention des addictions plus ambitieuse doit être mise en œuvre sans tarder pour en limiter les effets, souvent irréversibles (III).

I. Une jeunesse française particulièrement touchée

La consommation de drogues pose un problème de santé publique majeur en raison du risque d'addiction qu'elle cause et des maladies dont elle est un facteur de risque et d'aggravation. En France, les jeunes de 12 à 25 ans sont particulièrement touchés par le phénomène de consommation, en particulier les 18-25 ans, chez qui elle augmente.

A. Une consommation qui reste élevée

Le niveau de consommation de drogues et d'alcool est suivi par drogue dans notre pays mais, en termes épidémiologiques, l'addiction n'est pas mesurée.

1. Une consommation en baisse chez les mineurs, mais toujours préoccupante chez les majeurs

Les principales substances illicites consommées sont le cannabis, la MDMA (ecstasy), la cocaïne, les champignons hallucinogènes et le LSD⁵. À cela s'ajoute le phénomène de polyconsommation, c'est à dire l'usage d'au moins deux produits.

Chez les mineurs, une baisse des niveaux d'usage d'alcool de cannabis est observée depuis 2010. Entre 2018 et 2022, la consommation régulière d'alcool est passée chez les lycéens de 16,7 % à 5,3 %, avec toutefois des risques d'usages problématiques, comme des alcoolisations ponctuelles importantes (« *binge drinking* ») fréquentes. Sur la même période, l'usage régulier du cannabis est passé de 6,2 % à 2,9 %⁶. Ces résultats, très positifs, restent toutefois à confirmer dans la durée.

5. Au cours des douze mois précédant l'enquête 2023 de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT), ces drogues avaient été consommées par respectivement 22,9 %, 3,9 %, 3 %, 2,4 % et 1,8 % des 18-24 ans. L'OFDT est un groupement d'intérêt public qui a pour objectif d'éclairer ses membres fondateurs, les pouvoirs publics, ainsi que les professionnels du champ et le grand public, sur le phénomène des drogues licites et illicites et des tendances addictives, incluant les jeux d'argent et de hasard.

6. OFDT, *Les usages de substances psychoactives chez les collégiens et lycéens*, 2022.

La situation est plus contrastée pour les majeurs. En effet, chez les 18-25 ans, entre 2017 et 2023, l'usage au cours des douze derniers mois a augmenté pour l'ecstasy ainsi que, de façon plus légère, pour la cocaïne, le LSD, l'héroïne et le crack⁷.

En 2023, 46,3 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans disaient avoir expérimenté le cannabis et 3,5 % reconnaissaient en faire un usage quotidien.

En ce qui concerne l'alcool, selon Santé publique France, 2,6 % des 18-24 ans déclaraient en 2021 consommer quotidiennement de l'alcool. Ce taux est l'un des plus élevés parmi les pays de l'Union européenne.

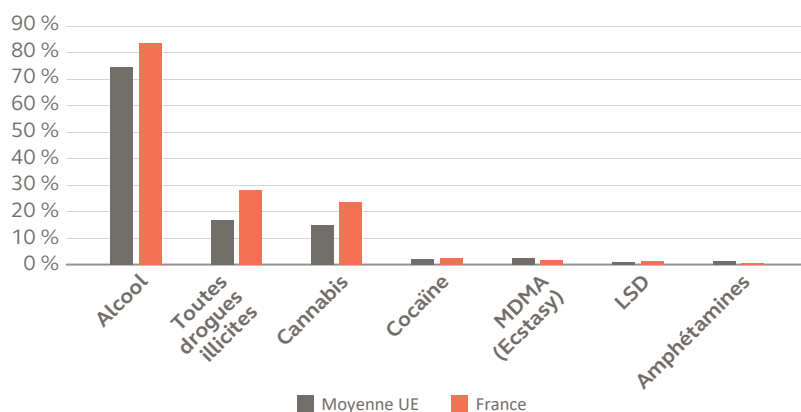
2. Un niveau élevé par rapport à la moyenne européenne

S'agissant des drogues illicites, la consommation des jeunes en France est, selon les données disponibles, parmi les plus importantes de l'Union européenne.

En effet, toutes drogues illicites confondues, 28 % des jeunes de 15 à 24 ans auraient dans notre pays consommé des produits stupéfiants dans l'année, contre une moyenne de 16,9 % dans l'Union européenne⁸.

Les jeunes français se situent au-dessus de la moyenne européenne pour la consommation de cocaïne et de LSD, mais en-dessous pour la consommation d'amphétamines et d'ecstasy⁹.

GRAPHIQUE N° 2 | Estimation de la consommation d'alcool et de drogues illicites des 15-24 ans au moins une fois dans les douze derniers mois en France et dans l'Union européenne



Source : European Drug Report 2024

Lecture : en France, 23,5 % des 15-24 ans avaient consommé du cannabis dans les 12 mois précédant l'enquête

7. OFDT et SpF, *Les niveaux d'usage des drogues illicites en France en 2023*, Tendances, 2024 et *Les niveaux d'usage des drogues illicites en France en 2017*, Tendances, 2018.

8. https://www.euda.europa.eu/data/stats2024/gps_en.

9. https://www.euda.europa.eu/data/stats2024/gps_en. L'enquête européenne retient la tranche d'âge des 15-24 ans.

3. La difficulté d'évaluer l'addiction

D'un point de vue épidémiologique, la France ne dispose pas d'un système d'information ni d'un dispositif de suivi du nombre de jeunes qui souffrent d'addiction. Les statistiques portant sur ceux qui sont accueillis à l'hôpital (13 349 en 2023 en médecine et en psychiatrie) ou dans les structures médico-sociales spécialisées, ne sont pas non plus d'un secours suffisant. En effet, la prise en charge intervient en général seulement quand la dépendance est déjà avancée, ce qui laisse de côté une partie de la population concernée.

Les chiffres les plus significatifs proviennent des accueils dans les structures médico-sociales spécialisées, en dépit du fait que les données de base sont incomplètes¹⁰. Il est ainsi possible d'estimer à 210 000, tous âges confondus, le nombre de personnes accueillies chaque année en France dans les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA). Parmi elles, 72 000 sont de nouveaux patients, dont près de 16 000, soit 22 %, ont moins de 25 ans.

Il n'est toutefois pas possible d'additionner les chiffres des hospitalisations et des accueils dans des services médico-sociaux (13 349 et 16 000), car les parcours de soins reposant sur les deux structures sont fréquents, même s'ils ne sont à ce jour tracés dans aucun système d'information. De plus, ces données ne rendent pas compte des jeunes qui, bien que souffrant d'addictions, ne sont suivis dans aucun de ces types d'établissements.

Trois méthodes d'estimation du nombre de jeunes souffrant d'addictions aux drogues

La première méthode s'appuie sur les données de l'Office des nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC)¹¹, qui évalue le nombre de personnes souffrant d'un trouble lié à l'usage de la drogue (hors alcool et tabac) à une sur quatre-vingt-une dans le monde, soit 1,2 % de la population. Si l'on applique ce *ratio* à la population des jeunes de 12 à 25 ans en France, évaluée par l'Insee à 10,8 millions de personnes au 1^{er} janvier 2024¹², le nombre de jeunes concernés par les addictions à toutes les drogues (hors alcool) pourrait s'élever à 130 000. Cette évaluation présente toutefois de nombreuses limites méthodologiques et doit donc être prise avec précaution, car elle repose sur un *ratio* calculé à l'échelle mondiale, alors que chaque pays a des niveaux d'usage différents.

La deuxième méthode repose sur les enquêtes « ESCAPAD » de l'OFDT. Il résulte de la dernière d'entre elles, portant sur des données de 2022,

10. OFDT, *Caractéristiques des personnes prises en charge dans les CSAPA en 2021*, 2024. Cette étude se fonde sur le retour de 132 CSAPA, quand il en existe plus de 500 en France, et procède donc d'une extrapolation.

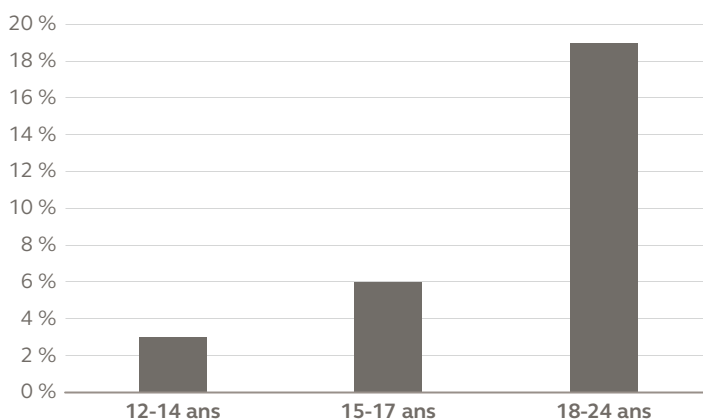
11. Créé en 1997, l'Office des nations unies contre la drogue et le crime est un organe du Secrétariat des Nations unies chargé d'assister les États membres dans la réalisation de l'objectif de sécurité et de justice pour tous en rendant le monde plus sûr face à la criminalité, aux drogues et au terrorisme.

12. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381472#tableau-figure1>

que 21,8 % des consommateurs de 17 ans présenteraient un risque élevé d'usage problématique ou de dépendance au cannabis. L'OFDT estime que le risque d'usage problématique concernerait au total 8,6 % de l'ensemble des jeunes de 17 ans et celui de dépendance, 4,8 % (6,1 % des garçons et 3,5 % des filles)¹³. Si l'on retient ces ratios et si on les applique aux 18-25 ans, dont le nombre est calculé par l'Insee, l'usage problématique de cannabis concernerait environ 480 000 jeunes de 18 à 25 ans et le risque de dépendance, 272 000 d'entre eux. Eu égard aux biais propres à toute extrapolation, cette estimation reste cependant indicative et ne prend pas en compte les autres drogues illicites ni l'alcool.

Enfin, l'enquête réalisée à la demande de la Cour des comptes sur la perception et les pratiques de 10 000 jeunes de 12 à 24 ans vis-à-vis de la drogue et de l'alcool¹⁴ fait ressortir que plus d'un jeune sur dix s'estime dépendant à l'une de ces substances, c'est-à-dire indique en consommer régulièrement et avoir du mal à s'en passer. Cela signifierait que plus d'un million de jeunes jugent avoir un problème de dépendance. La limite de ce chiffre vient de ce qu'il s'agit de déclarations sans validation médicale, qui renseignent donc plus sur la perception que sur la réalité des addictions.

GRAPHIQUE N° 3 | Pourcentage de jeunes ayant le sentiment d'être concernés par la dépendance à l'alcool ou aux drogues illicites



Source : sondage CSA pour la Cour des comptes

La difficulté d'estimer plus précisément le nombre de jeunes concernés par les addictions sur la base des données actuelles plaide donc pour que le ministère de la santé développe des outils de mesure des addictions des jeunes aux drogues et à l'alcool, en s'appuyant notamment sur des bases de données médico-administratives qui restent encore largement à construire.

13. OFDT, Les drogues à 17 ans. Analyse de l'enquête ESCAPAD 2022, mars 2023.

https://www.ofdt.fr/sites/ofdt/files/2023-08/field_media_document-3257-doc_num--explnum_id-33683-.pdf

14. Consumer Science & Analytics (CSA), Drogues et addiction chez les 12-24 ans, mai 2024.

4. Des facteurs de vulnérabilité de nature sanitaire et sociale

Selon l’Observatoire français des drogues et des tendances addictives, la survenue d’une addiction repose sur trois composantes : l’individu, le produit et l’environnement.

Les études scientifiques¹⁵ identifient, parmi ces éléments, le niveau familial, où entrent en jeu l’intensité des conflits, la perception d’un manque de proximité avec les proches, des troubles psychologiques voire psychiatriques chez les parents ou encore l’exposition récurrente aux conduites de consommation. L’initiation à certaines conduites addictives comme l’alcool se fait souvent dans le cercle familial. Les parents et, plus largement, l’entourage familial, jouent un rôle clé en matière de sensibilisation, de prévention et de repérage.

En outre, certains individus ont des prédispositions génétiques qui les rendent plus vulnérables aux addictions ou à l’apparition de pathologies psychiatriques.

D’autres facteurs de risques doivent être pris en compte, comme l’influence de l’environnement social (stress, contexte social et amical¹⁶, présence de troubles psychiques de proches…) ou l’exposition au marketing lié à l’alcool, qui peut inciter les jeunes à en consommer.

Enfin, l’initiation précoce constitue une vulnérabilité spécifique. Ainsi, commencer à consommer de l’alcool au début de l’adolescence multiplie par dix le risque de devenir alcoolodépendant à l’âge adulte, par rapport à une initiation plus tardive, vers l’âge de 20 ans¹⁷.

TABLEAU N° 1 | Profil des jeunes qui déclarent la consommation de drogues comme dangereuse

64 %	...de ceux qui considèrent la consommation de drogues comme dangereuse...	...ont déjà fumé un joint (vs 74 % jamais fumé)
60 %		...ont déjà pris des drogues de synthèse (vs 72 % jamais pris)
76 %		...ne s’estiment pas concernés directement ou indirectement par la dépendance (vs 45 % concernés)

Source : sondage CSA pour la Cour des comptes

15. Voir par exemple l’article de X. Laquielle et K. Liot : *Addictions : définitions et principes thérapeutiques*, L’information psychiatrique, 2009
16. L’addiction au cannabis est fortement associée au fait d’avoir eu des amis fumeurs au moment de l’adolescence.
17. <https://www.drogues.gouv.fr/conduites-addictives-et-adolescence>

B. Des conséquences sanitaires et sociales profondes et durables

Jusqu'à 25 ans, le cerveau d'un individu est en développement. Il est par conséquent plus vulnérable aux effets des drogues et de l'alcool. Les effets psychiques et sanitaires peuvent ainsi intervenir pour un jeune consommateur sans même qu'il n'existe de complication addictive.

1. Des effets préoccupants sur la santé mentale et le bien-être des jeunes

Les drogues illicites et l'alcool ont un impact sur la santé mentale et le bien-être quand ils sont consommés de manière précoce et régulière.

L'usage précoce et régulier de cannabis, en particulier avant 25 ans, est un facteur de risque de troubles psychiques et socio-comportementaux¹⁸ : altération des performances psychomotrices et cognitives, isolement social, troubles de la mémoire, difficultés de concentration, troubles du langage et de la coordination motrice, troubles anxieux comme les attaques de panique ou les bouffées d'angoisse.

Le cannabis est aussi un facteur d'aggravation des troubles psychiques que sont la dépression, pouvant conduire au suicide, et les pathologies psychiatriques. Certaines études indiquent ainsi que l'usage de cannabis favorise le déclenchement de la schizophrénie, d'autant plus lorsque cet usage est précoce¹⁹. La cocaïne est également réputée provoquer des épisodes psychotiques chez le consommateur²⁰.

2. Un risque de morbidité et de mortalité accru chez les jeunes

Les études montrent que les personnes ayant fumé à la fois du tabac et du cannabis risquent de développer un cancer bronchopulmonaire significativement plus tôt que les personnes seulement tabagiques.

Outre le risque de mortalité lié à une overdose, la consommation chronique de cocaïne, d'ecstasy, d'amphétamine ou de cannabis expose à un risque accru d'accidents vasculaires cérébraux, même si un lien causal unique est difficile à établir en raison de l'existence d'autres facteurs de risques associés²¹. Ces substances sont en outre fréquemment impliquées dans les accidents cardiaques comme l'infarctus du myocarde.

Par ailleurs, certains modes d'administration du produit présentent des risques infectieux. Ainsi, l'usage de drogues par voie injectable ou sniffée constitue un vecteur de transmission du VIH et de l'hépatite C. Les drogues peuvent aussi être toxiques pour le foie²².

18. Inserm, *Conduites addictives chez les adolescents. Usages, prévention et accompagnement*, Collection Expertise collective, Paris, 2014

19. C Hjørthøj et alii, *Association between cannabis use disorder and schizophrenia stronger in young males than in females*, Psychological Medicine, 2023.

20. E. Tahmazov, S. Berrouguet, M. Walter, C. Lemey, *Psychose induite par cocaïne*, French Journal of Psychiatry, 2019

21. Philippe Hantson, *Complications neurovasculaires aiguës liées à la consommation de la cocaïne, des amphétamines et du cannabis*, Réanimation, 2010

22. Camille Mouilleron, *Effets hépatobiliaires des substances utilisées par les usagers de drogues : revue de la littérature*, Sciences du Vivant, 2021.

S'agissant du risque de mortalité, une étude internationale montre que la consommation d'alcool²³, chez les plus jeunes, est un facteur de conduite à risque causant des accidents de la route ou encore des automutilations. La même étude met en évidence une différence selon les sexes, les hommes étant plus touchés par la mortalité prématurée liée à la consommation d'alcool que les femmes. Enfin l'alcool est aussi un facteur de risque de cancer (près de 8 000 nouveaux cas de cancer du sein seraient liés à sa consommation²⁴), mais aussi de pathologies cardiovasculaires et digestives et de maladies du système nerveux.

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

La prise en charge sanitaire et sociale des jeunes souffrant d'addictions aux drogues illicites et à l'alcool n'est pas adaptée aux besoins. Elle ne cible pas assez les jeunes et les places disponibles sont insuffisantes, à l'hôpital comme dans le secteur médico-social.

A. Une prise en charge inadaptée à la jeunesse

Le repérage, l'accompagnement et la prise en charge font intervenir aussi bien la médecine de ville que l'hôpital et le secteur médico-social, mais tardivement et sans véritable coordination ni adaptation au parcours de soins des jeunes.

1. Un premier recours insuffisamment présent

Les médecins généralistes en ville, en association avec la médecine et les infirmières scolaires, devraient jouer un rôle clef en matière de sensibilisation, d'information et d'orientation. Cependant leur méconnaissance des problèmes liés aux addictions, à commencer par leur dépistage, est l'un des principaux freins à une prise en charge avancée. Selon une enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère de la santé, la détection des conduites addictives n'est entreprise de manière systématique par les médecins généralistes que dans 43 % des cas pour la consommation d'alcool et 24 % pour celle de cannabis²⁵.

Les deux-tiers des praticiens déclarent ne pas connaître les démarches de repérage précoce et d'intervention brève, procédures de prévention visant à identifier un comportement de consommation de substance psychoactive et à inciter à la

23. Max G. Griswold, Nancy Fullman et alii *Alcohol use and burden for 195 countries and territories, 1990–2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study*, Lancet 2018, 392, 1015–1035.

24. Centre international de recherche sur le cancer, *Les cancers attribuables au mode de vie et à l'environnement en France métropolitaine*, 2018.

25. Drees, *Les médecins généralistes face aux conduites addictives de leurs patients*, 2021.

baisse des consommations²⁶. Ils ont toutefois recours aux structures spécialisées, mais pas assez à celles destinées aux jeunes : 26 % d'entre eux seulement ont eu recours à une consultation jeunes consommateurs (CJC), structure d'accueil spécifique pour les 12-25 ans (voir ci-après). Il est donc souhaitable de mieux informer les médecins de premier recours sur l'importance du repérage précoce et sur la nécessité de déclencher le plus rapidement possible une prise en charge adaptée.

2. Un dispositif hospitalier faiblement dimensionné et trop généraliste

À l'hôpital, l'accueil et le soin des personnes souffrant d'addictions comprennent des consultations, une activité de liaison, des bilans d'évaluation, ou encore des sevrages simples ou complexes²⁷. Peu d'établissements disposent toutefois de services spécifiquement consacrés à la jeunesse, alors même que les soins qui lui sont adaptés doivent être prodigués par des spécialistes de troubles psychiatriques infanto-juvéniles ou de troubles de l'addiction des adolescents et jeunes adultes.

L'estimation du nombre de places disponibles pour soigner les addictions n'est pas assurée de façon régulière par le ministère de la santé. Mais, sur la base d'une enquête menée par ce dernier, à laquelle les hôpitaux n'ont cependant pas tous répondu, le nombre de lits d'hospitalisation ouverts à toute la population a pu être chiffré à 6 224 en 2021²⁸, avec une durée moyenne de séjour de 21 jours pour sevrage simple.

À cela s'ajoutent les équipes de liaison et de soins en addictologie (ELSA), créées par la circulaire du 26 septembre 2008 relative à la filière hospitalière de soins en addictologie²⁹. Cette circulaire prévoit que les équipes de liaison exercent dans les établissements hospitaliers disposant d'une structure d'urgence. En 2021, seules 351 ELSA ont été recensées, pour 693 structures d'urgences. Leur intervention sur tout le territoire n'est donc pas assurée, notamment en raison des insuffisances de la démographie médicale.

Comme les ELSA, les accès aux courts séjours et aux consultations hospitalières d'addictologie devaient être déployés partout où sont implantés des services d'urgences. Cet objectif n'a pas non plus été atteint.

Il conviendrait donc, pour accélérer le déploiement des ELSA et des accès aux courts séjours, de renforcer l'implication des établissements supports des groupements hospitaliers de territoire, en modifiant, le cas échéant, la circulaire précitée du 26 septembre 2008³⁰.

26. Selon la HAS, le repérage précoce « concerne la consommation déclarée et repose sur un questionnaire qui évalue le risque encouru du consommateur. L'objectif est de repérer les consommations à risque de dommages, à l'aide de seuils quand ils existent ». L'intervention brève consiste à analyser les résultats des questionnaires de consommation (HAS, *Outil d'aide au repérage précoce et intervention brève : alcool, cannabis, tabac chez l'adulte*, 2014).

27. La filière hospitalière a été définie par la circulaire N° DHOS/02/2008/299 du 26 septembre 2008 relative à la filière hospitalière de soins en addictologie.

28. Selon la DGOS, à partir d'un questionnaire adressé en 2023 et auquel ont répondu 500 hôpitaux.

29. Circulaire N° DHOS/02/2008/299 du 26 septembre 2008 relative à la filière hospitalière de soins en addictologie.

30. Une telle refonte a été annoncée par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) dans le cadre de l'enquête et devrait avoir lieu courant 2025.

Un soin innovant : l'exemple du service spécialisé dans le traitement des troubles de l'addiction chez l'adolescent à l'Institut Mutualiste Montsouris

Parmi les quelques services spécialisés dans la prise en charge des jeunes atteints par des addictions, celui de psychiatrie de l'Institut Mutualiste Montsouris (IMM) est cité comme une référence par les professionnels du secteur. L'approche globale des jeunes et la prise en charge de leur environnement familial et social sont l'une des spécificités de la méthode mise en place. L'atout du service réside dans son organisation du travail décloisonnée : les spécialisations médicales d'addictologie, de psychiatrie, de pédopsychiatrie, de médecine interne, sont affectées simultanément à plusieurs unités.

Un autre aspect intéressant de l'approche déployée à l'IMM est l'accent mis sur la prévention des rechutes et la prise en charge précoce. L'hôpital de jour d'évaluation et d'orientation y propose un repérage avancé et un traitement pendant huit semaines sans hospitalisation. Ces innovations se révèlent bénéfiques en termes de guérison et moins coûteuses qu'une hospitalisation à temps plein pour sevrage.

3. Un secteur médico-social fragile et cloisonné

Dans le secteur médico-social, la prise en charge des personnes souffrant d'addictions est assurée essentiellement dans les centres de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) et dans les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour les usagers de drogues (CAARUD). Les premiers remplissent des missions de prévention, d'accueil, d'information, d'évaluation ou encore d'orientation. Les seconds sont conçus comme des centres de soins pour les usagers de drogues et proposent aussi du matériel pour prévenir les infections.

Certaines de ces structures dépendent d'établissements de santé, d'autres sont gérées par des associations. Chacune a son fonctionnement propre, sans que le lien avec la médecine de ville et le secteur hospitalier fasse toujours l'objet d'un protocole. De même, l'absence de système d'information partagé fait qu'il n'est pas toujours possible d'assurer le suivi des patients entre établissements médico-sociaux et hospitaliers, ce qui peut créer des ruptures dans le parcours de soin.

Ces structures sont peu fréquentées par les jeunes. En 2019, les moins de 25 ans représentaient seulement 5,8 % des personnes prises en charge par les CSAPA. Dans les CAARUD, la proportion de moins de 25 ans était de 10 % pour les femmes et 5 % pour les hommes.

Ces structures devraient davantage jouer leur rôle de prévention et d'orientation. Il revient aux agences régionales de santé de les soutenir, quand c'est nécessaire, pour leur permettre d'exercer pleinement leurs fonctions.

Enfin le seul dispositif spécifique aux jeunes - celui des « *consultations jeunes consommateurs* » (CJC), aujourd'hui au nombre de 260 (réparties en 540 points d'accueil) - paraît sous-dimensionné. Créées en 2004, les CJC ont pour mission d'assurer gratuitement l'accueil, l'information, l'évaluation, la prise en charge brève et l'orientation des jeunes et de leur entourage par un médecin, un infirmier ou un psychologue. Elles sont rattachées aux CSAPA et financées par leur dotation. Elles font l'objet d'études qualitatives dans certains territoires et sont jugées utiles et pertinentes par les agences régionales de santé (ARS) mais n'ont pas été évaluées nationalement.

Le ministère de la santé ne dispose pas d'informations nationales sur leur activité. Certaines ARS se sont en revanche intéressées au fonctionnement dans leur ressort du dispositif des « *consultations jeunes consommateurs* ». En Bretagne, par exemple, en 2023, 2 091 jeunes atteints d'une addiction à l'alcool et aux drogues ont ainsi été suivis dans 16 CJC, soit 131 jeunes par CJC, pour un coût moyen de 540 euros par jeune et par an.

Une évaluation au niveau national des CJC semble nécessaire. En fonction des résultats de cette évaluation, leur développement pourra être préconisé, afin de renforcer leurs moyens humains et leur déploiement sur le territoire, au plus près des besoins.

4. La nécessité d'une meilleure coordination pour fluidifier le parcours de soins

L'articulation entre la médecine de ville, le secteur sanitaire et le secteur médico-social mériterait d'être renforcée pour assurer la continuité des soins et du suivi, éviter les ruptures dans les parcours de soins, et ainsi renforcer l'efficacité de la prise en charge des jeunes.

Certaines agences régionales de santé cherchent à améliorer la coordination des intervenants. Dans la région Grand Est, par exemple, des commissions départementales d'addictologie coordonnent l'ensemble des acteurs de l'offre de soins. En Normandie, des pôles de prévention ont été créés pour assurer la concertation entre les acteurs locaux de la prise en charge des addictions. Il pourrait donc être envisagé de confier, dans chaque ARS, la coordination de l'offre de soins en addictologie au référent santé mentale infanto-juvénile, en lui demandant de suivre spécifiquement les addictions aux drogues et à l'alcool.

L'amélioration de la coordination des soins dans les ARS doit aussi faciliter l'accès des patients à l'information. La région Bourgogne-Franche-Comté a ainsi créé et mis en ligne un répertoire de l'offre de soins en addictologie. Une telle démarche pourrait utilement être généralisée, en ciblant spécifiquement les soignants et les établissements spécialisés dans la jeunesse.

B. Des modalités de financement peu propices au pilotage de la dépense

Chaque structure est régie par un système de financement particulier, sans qu'il soit toujours possible d'identifier les dépenses relatives aux jeunes et aux addictions aux drogues.

1. Des dispositifs disparates et mal ciblés

Le financement des activités hospitalières relève de plusieurs mécanismes, ce qui nuit à sa lisibilité. Ainsi, il n'est pas possible de calculer les coûts d'hospitalisation des jeunes souffrant d'addictions aux drogues. Seuls ceux qui résultent de soins prodigués par les services de médecine peuvent être établis avec précision, car ils font l'objet d'un suivi dans le cadre de la tarification à l'activité des établissements³¹. Dans les services de psychiatrie, les coûts liés au soin des patients souffrant d'addiction ne peuvent pas être identifiés en raison du mode de financement propre à ce secteur³².

Les équipes de liaison et les consultations hospitalières sont, quant à elles, financées respectivement par le fonds d'intervention régional (FIR) et par une mission d'intérêt général (MIG). Une telle différence est source de complexité alors que les équipes sont souvent les mêmes. Une unification des financements permettrait de donner une meilleure lisibilité aux actions territoriales et de définir une stratégie régionale adaptée aux besoins³³.

Dans le secteur médico-social, le financement des établissements se fait par le volet médico-social de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie, et demeure tout aussi peu traçable

Il importe donc de mieux identifier le financement des prises en charge à l'hôpital et dans les établissements médico-sociaux pour améliorer la visibilité et le pilotage de l'offre de soins aux jeunes souffrant d'addictions.

2. Un manque de lisibilité du fonds de lutte contre les addictions

Un fonds de lutte contre les addictions (FLCA), géré conjointement par l'État et la Caisse nationale d'assurance maladie, a été créé en 2018. Doté d'un budget annuel de 130 M€ depuis 2020, il contribue au financement d'actions réalisées dans le cadre des plans nationaux de lutte contre les addictions. Si les financements visent des actions nationales ou locales³⁴, le FLCA ne distingue pas toujours ses financements en fonction de la nature de l'addiction.

31. Ainsi, selon l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, en 2023, 15 113 séjours ont été recensés, pour un coût total de 11,7 M€.

32. Dans les secteurs de la psychiatrie et des soins médicaux et de réadaptation, qui ne sont pas financés par la tarification à l'activité mais par des dotations, il n'est pas possible d'évaluer le coût d'une hospitalisation spécifique, faute de comptabilité analytique au niveau de chaque établissement.

33. Des travaux sont actuellement menés par la DGOS pour faire évoluer les modalités de financement des établissements de santé afin d'améliorer leur lisibilité.

34. Au niveau régional, sur 388 projets financés, 181 visaient les jeunes. Un montant de 15,8 M€ y a été alloué. À l'échelle locale, 187 projets ont été financés pour un montant de 1,2 M€.

Concernant les projets ciblant spécifiquement les jeunes, sur la période 2018-2023, hors tabac et addictions comportementales, 30 M€ ont été investis pour la réalisation de campagnes d'information, de sensibilisation ou de prévention, des appels à manifestations d'intérêt ou encore des actions de recherche. Il n'est pas possible d'isoler les financements propres à la lutte contre l'alcool et les drogues illicites, souvent englobés dans des programmes plus vastes. Les autorités sanitaires gagneraient à identifier les dépenses relatives à la lutte contre les addictions des jeunes aux drogues et à l'alcool afin d'en évaluer l'efficacité et d'en renforcer le pilotage.

III. La nécessité d'une politique de prévention plus ambitieuse et mieux coordonnée

Pour prévenir les addictions, il importe d'agir le plus tôt possible, et avant que les problèmes ne se manifestent. L'implication de l'environnement familial est indispensable, tout comme une politique de prévention assise sur des campagnes de communication et de sensibilisation des jeunes. Cependant les efforts en la matière sont encore insuffisants, comme le montrent notamment les résultats du sondage réalisé à la demande de la Cour auprès des jeunes³⁵.

La lutte contre les addictions des jeunes implique ainsi de mobiliser tous les acteurs publics, au niveau national comme territorial - y compris au sein de l'Éducation nationale - ainsi que les lieux d'accueil et d'accompagnement sanitaire et social comme les maisons des adolescents.

Une politique de communication plus active doit donc être conçue et partagée par l'ensemble des acteurs. Un contrôle plus ferme des conditions dans lesquelles les jeunes ont accès aux drogues illicites et à l'alcool doit être mis en place.

A. Faire émerger un objectif de politique publique partagé

Les exemples réussis des politiques conduites dans les pays du Nord plaident pour une approche plus volontaire et plus transversale de la prévention et du soin des addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool. Elle doit aussi se fixer des objectifs chiffrés de diminution de leur consommation.

1. Une impulsion interministérielle trop faible

L'action des pouvoirs publics français s'appuie sur une stratégie interministérielle³⁶ pilotée par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), placée sous l'autorité du Premier ministre.

35. 28 % des jeunes citent ces demandes comme prioritaires, les classant en tête des propositions d'actions.

36. Stratégie interministérielle de mobilisation contre les conduites addictives 2023-2027.

Cette stratégie manque toutefois d'objectifs de santé publique clairs, notamment en termes de diminution de la consommation d'alcool et de drogues chez les jeunes. Elle vise ainsi à faire reculer l'âge des expérimentations, à réduire les consommations de produits psychoactifs, à prévenir les conduites addictives des enfants et jeunes adultes, à rendre les produits moins accessibles, ou encore à lutter contre la criminalité, la violence et l'insécurité liées aux trafics, sans que des cibles chiffrées ne soient mentionnées.

Il conviendrait donc que la stratégie interministérielle portée par la Mildeca définisse des objectifs de baisse de la consommation d'alcool et de drogue chez les jeunes, chiffrés par le ministère de la santé et inscrits dans un calendrier pluriannuel, en s'appuyant sur des mesures dont la mise en œuvre serait cadencée dans le temps. Une plus grande mobilisation du ministère de l'éducation nationale est également nécessaire. L'âge étant l'un des principaux facteurs de vulnérabilité, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur ont en effet un rôle-clé à jouer pour identifier les jeunes à risque, les sensibiliser aux dangers des drogues et les conseiller.

Des outils ont été mis à disposition des personnels de l'Éducation nationale sur le site [Éduscol](https://eduscol.education.fr)³⁷. À ce stade, aucun suivi ne permet d'en mesurer la mise en œuvre.

Une stratégie nationale de développement des compétences psycho-sociales chez les enfants et les jeunes (CPS)³⁸ a été lancée. Il s'agit de renforcer les compétences sociales, émotionnelles et cognitives des jeunes pour améliorer leur capacité à s'intégrer et à entrer en relation avec les autres. Selon l'Organisation mondiale de la santé, cette démarche permet de prévenir les conduites à risque et a un effet favorable sur la santé mentale, le climat scolaire et la réussite éducative des jeunes. Entre 2018 et 2021, 240 projets ont été financés par le fonds de lutte contre les addictions, pour un montant total de 26 M€. Après évaluation, il pourrait être pertinent d'accélérer la mise en œuvre de ce programme.

2. Un pilotage territorial à mieux coordonner et à dynamiser

Au niveau régional, la situation est contrastée mais se caractérise par un manque de dynamisme, même si douze des dix-huit ARS ont déjà signé des feuilles de route régionales avec la Mildeca. Il convient d'inciter les agences restantes à faire de même.

Dans cinq agences régionales de santé, le projet régional de santé ne comporte aucun chapitre spécifique sur les addictions. Certaines ARS prévoient toutefois de définir dans ce domaine une feuille de route régionale.

Une impulsion plus forte est donc nécessaire pour harmoniser les pratiques et veiller à la déclinaison, dans tous les projets régionaux de santé, de la feuille de route de la Mildeca. Les projets régionaux de santé doivent par ailleurs se fixer quelques objectifs clairs en termes de diminution de la consommation de drogue et d'amélioration de l'accès aux soins des jeunes souffrant d'addictions, notamment dans le secteur médico-social.

37. <https://eduscol.education.fr/3526/comment-aborder-la-prevention-des-conduites-addictives-l-ecole>

38. Instruction interministérielle n° DGS/SP4/DGCS/DGESCO/DJEPVA/DS/DGEFP/DPJJ/DGESIP/DGER/2022/131 du 19 août 2022 relative à la stratégie nationale multisectorielle de développement des compétences psychosociales chez les enfants et les jeunes – 2022-2037

Les exemples de l'Islande et du Danemark : une mobilisation de toute la société pour une prévention renforcée

Le Danemark a déployé le programme « MOVE », qui mobilise dans les territoires tous les acteurs, associatifs, soignants, éducatifs, élus locaux, autour d'un programme de prévention ambitieux. Il permet aux jeunes de 15 à 25 ans de bénéficier d'un suivi individualisé, avec un entretien d'évaluation, douze séances de traitement hebdomadaires et un traitement de suivi pendant six mois. Des liens sont établis entre les acteurs pour que les jeunes qui suivent le programme aient accès à des aides (logement, formation, aide à la recherche d'emploi et aux services sociaux). La moitié des jeunes interrogés 21 mois après le début de traitement ne consommaient plus de drogue et étaient davantage insérés socialement. Des analyses économiques ont aussi établi que le programme MOVE coûtait moins cher que les traitements standards de prise en charge de la toxicomanie et de l'alcoolisme. Les économies réalisées par la société s'élèvent en moyenne à environ 27 000 couronnes danoises, soit 3 600 € par personne au cours des cinq premières années suivant la participation des jeunes au traitement³⁹.

L'Islande a aussi obtenu de bons résultats avec des actions fortes : l'interdiction de la publicité pour de l'alcool et de la vente d'alcool aux moins de 20 ans, l'édiction d'un couvre-feu à 22 heures pour les moins de 16 ans, ou encore l'investissement dans la construction d'aires sportives et le développement associatif, ont permis de réduire nettement l'alcoolisme et la consommation de cannabis chez les jeunes. Entre 1998 et 2018, le pourcentage des jeunes de 15 à 16 ans qui se sont trouvés au moins une fois en état d'ébriété sur une période d'un mois est passé de 42 % à 5 % et la part de ceux qui ont consommé du cannabis serait passée de 17 % à 5 %⁴⁰.

Un autre facteur de succès est le fait que, comme au Danemark, tous les acteurs publics ont été mobilisés : les associations de jeunesse, les missions locales et les structures sportives et, plus généralement, tous les lieux fréquentés par les jeunes. L'Islande a également veillé à l'implication des jeunes pour renforcer leur adhésion aux traitements.

B. Des outils plus efficaces à mettre en place

Il importe de prévenir le plus tôt possible les comportements à risques des jeunes grâce à des informations sur les risques encourus, et de s'appuyer sur une large palette d'outils, intégrant une action sur la vente d'alcool.

39. Autorité danoise des Affaires sociales et du Logement, *Fem kritiske succesfaktorer for implementering af MOVE*, avril 2024.

40. Gudberg Konrad Jonsson et Harvey Milkman, *Perspective: Iceland Succeeds at Preventing Teenage Substance Use*, Future Governments Vol: 7, 2019.

1. Des campagnes de communication destinées à la jeunesse à repenser

La France n'a pas déployé de campagne de communication d'ampleur pour prévenir la consommation de drogues, mobiliser toute la société sur ce thème et mieux impliquer la jeunesse⁴¹. Son absence est motivée par des doutes sur l'efficacité de cet outil. De fait, la campagne dénommée *National Youth Anti-Drug Media Campaign*, conduite entre 1999 et 2002 aux États-Unis, s'est révélée contre-productive. Elle a en effet entraîné une normalisation de la consommation du cannabis chez les jeunes⁴². En revanche, celle intitulée *Above the Influence*, lancée également aux États-Unis et qui visait à lier autonomie et non-consommation de drogues⁴³, a eu des effets positifs. Ces épisodes mettent en évidence l'importance de veiller à la manière dont le message est formulé. Ils ne remettent pas en cause l'utilité même de ces vastes campagnes de communication.

Il convient donc de poursuivre ces efforts pour utiliser les bons termes et les bons canaux d'expression, notamment les réseaux sociaux populaires auprès des jeunes, et d'amplifier la dynamique de communication de prévention en santé⁴⁴. La Mildeca a ainsi noué un partenariat avec l'application de discussion *Snapchat*, qui permet aux contenus destinés à la prévention de la consommation de drogues et des conduites addictives d'être proposés au sein d'un portail éducatif applicatif, « *Heads Up* ». Cette initiative doit être évaluée et, le cas échéant, utilisée à l'appui du lancement d'une campagne ciblée d'information et de sensibilisation des jeunes sur la prévention des addictions aux drogues et à l'alcool.

2. Une action résolue à mener sur le prix de vente des boissons alcooliques

Dans les conclusions du sondage réalisés à la demande de la Cour auprès des jeunes, l'une des propositions les plus fréquemment formulées par ces derniers est de limiter la vente d'alcool, en particulier d'en faire respecter l'interdiction par des sanctions renforcées, et même d'en augmenter le prix.

L'article L. 3342-1 du code de la santé publique interdit la vente d'alcool aux jeunes de moins de 18 ans. La publicité est autorisée sur Internet, sauf sur des sites principalement destinés à la jeunesse ou consacrés au sport ou à l'activité physique.

La vente à des mineurs de boissons alcooliques est punie de 7 500 € d'amende depuis la loi du 21 juillet 2009. Il en est de même de l'offre de ces boissons à titre gratuit à des mineurs dans les débits de boissons et tous les commerces ou lieux

41. Des campagnes plus limitées ont toutefois été déployées, comme « C'est la base », mise en œuvre par Santé publique France en 2023.

42. Robert Hornik, Lela Jacobsohn, Robert Orwin, Andrea Piesse, Graham Kalton, *Effects of the National Youth Anti-Drug Media Campaign on youths*, American Journal of Public Health, 2008.

43. Michael D. Slater, Kathleen J. Kelly, et alii, *Assessing media campaigns linking marijuana non-use with autonomy and aspirations: "Be Under Your Own Influence" and ONDCP's "Above the Influence"*, Prevention Science, 2011.

44. Selon la Mildeca, les campagnes sont utiles pour développer une meilleure appréhension des risques, afin de mieux s'en prémunir et savoir les réduire. Les jeunes peuvent être avertis des dangers liés aux diverses consommations. Santé publique France, de son côté, réalise un travail en amont du lancement des campagnes de communication.

publics. La loi impose en outre à tout vendeur d'alcool d'exiger du client une preuve de sa majorité, notamment par la production d'une pièce d'identité⁴⁵.

La Cour avait relevé en 2016 que ces obligations n'étaient pas toujours respectées⁴⁶. L'enquête dont est issu le présent chapitre a montré que c'est encore le cas. En effet, des achats tests montrent qu'une majorité de magasins continuent de vendre de l'alcool aux mineurs. Une enquête menée par Addictions France en 2021 a révélé que la moitié des magasins testés n'affichait pas la signalétique d'interdiction de vente aux mineurs. Dans 80 % des cas, il était possible d'acheter de l'alcool sans que la carte d'identité soit demandée. Lorsqu'elle l'était, la vente avait tout de même lieu dans six cas sur dix⁴⁷. Il importe particulièrement, sur ce sujet aux conséquences potentiellement lourdes pour les jeunes, que la loi soit pleinement respectée.

L'introduction d'un prix minimum des boissons alcooliques pourrait aussi se révéler utile pour détourner les jeunes de l'alcool. L'instauration d'un prix plancher, fondé sur la teneur en éthanol des produits alcooliques, est susceptible d'être efficace⁴⁸. Son impact se concentrerait en effet principalement sur les produits les moins chers, qui sont consommés de manière disproportionnée par les gros buveurs. Au Royaume-Uni, le National Institute for Clinical Excellence (NICE) a souligné dès 2012 l'intérêt de ce dispositif pour protéger les jeunes à partir de 18 ans. En Colombie-Britannique, les prix minimums ont été progressivement ajustés à la hausse entre 1989 et 2010. En moyenne, chaque augmentation de 10 % des prix minimums a été suivie d'une réduction de 10 % de la consommation, de 32 % de la mortalité et de 9 % des hospitalisations dues à l'alcool pour l'ensemble de la population. En Écosse, un prix minimum a été instauré en 2018. Il est crédité d'une réduction globale de 13,4 % des décès et de 4,1 % des hospitalisations imputables à l'alcool et d'une baisse de la consommation de 3 %. Les baisses de ventes les plus importantes ont concerné les produits dont le prix avait le plus augmenté⁴⁹.

D'autres éléments tendent à prouver qu'une telle mesure pourrait avoir un impact important sur la consommation d'alcool des jeunes. Une enquête a ainsi montré que les moins de 25 ans citaient le prix comme critère le plus important lorsqu'ils choisissent un produit alimentaire⁵⁰. Les réponses à l'enquête réalisée auprès des jeunes à la demande de la Cour des comptes indiquent que 67 % d'entre eux jugent cette mesure efficace. Elle avait déjà été recommandée par la Cour⁵¹ et envisagée dans des rapports parlementaires⁵².

45. Depuis l'adoption de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite « loi HPST »), l'interdiction de vente des boissons alcooliques a été instaurée pour tous les mineurs. Ensuite, la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a édicté une obligation, pour la personne qui délivre des boissons alcooliques, d'exiger une preuve de majorité.

46. Cour des comptes, *Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool*, rapport public thématique, juin 2016.

47. https://addictions-france.org/datafolder/uploads/2021/10/DP_AddictionsFrance_Testing.pdf

48. Une *étude française* menée par Fabrice Etilé a ainsi montré qu'agir sur les prix constitue un levier efficace pour réduire la consommation.

49. <https://www.who.int/europe/fr/news/item/26-07-2023-no-place-for-cheap-alcohol--scotland-s-minimum-unit-pricing-policy-is-protecting-lives>

50. Enquête Toluna Harris Interactive pour France assos santé : *Les Français et les enjeux de santé liés à leur environnement de vie*, décembre 2023.

51. Cour des comptes, *Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool*, rapport public thématique, juin 2016.

52. Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, *Rapport d'information en conclusion des travaux du Printemps social de l'évaluation*, juin 2023 et Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et commission des finances, *La fiscalité comportementale en santé : stop ou encore ?*, mai 2024.

La légalisation et l'augmentation de la consommation du cannabis

Il existe trois catégories de systèmes juridiques dans le monde : les pays qui interdisent la consommation de cannabis (dont la France), ceux qui en ont dépénalisé la consommation sans pour autant en légaliser la commercialisation (32 pays dans le monde) et ceux qui ont complètement légalisé le cannabis, c'est-à-dire qui autorisent tant sa consommation que sa commercialisation (12 pays).

Dans la première catégorie, c'est-à-dire les pays qui ont interdit l'usage du cannabis, figurent notamment la France, l'Irlande, la Suède et le Danemark. Ainsi, en France, l'article L. 3421-1 du code de la santé publique dispose que « *l'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende* ». Il ajoute toutefois que l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 200 €.

La deuxième catégorie est composée des pays ayant dépénalisé l'usage du cannabis (ce qui signifie que l'État renonce à poursuivre les consommateurs de cannabis). Ils sont au nombre de 32, l'un des plus anciens étant les Pays-Bas, depuis le 1^{er} janvier 1976. Parmi les autres pays concernés se trouvent aussi l'Espagne, le Portugal, l'Autriche, l'Italie ou la Grèce.

Enfin la troisième catégorie est celle des pays ayant abrogé l'interdiction de consommer du cannabis, et l'ayant donc légalisé. Ces pays sont au nombre de 12 dont l'Uruguay, qui est le premier à l'avoir fait, en 2013, suivi par onze États, dont trois européens : Malte, le Luxembourg et, depuis le 1^{er} avril 2024, l'Allemagne, sous des conditions strictes.

Quels que soient leurs objectifs, la légalisation et la dépénalisation du cannabis conduisent souvent à une hausse de sa consommation, avec des conséquences du point de vue de la lutte contre les addictions. Ainsi, le nombre d'individus déclarant avoir consommé du cannabis dans l'année a augmenté de sept points au Canada⁵³. En Uruguay, dans les cinq ans qui ont suivi la légalisation, le nombre de consommateurs de cannabis a progressé de 30 %⁵⁴.

53. Le taux de consommation de cannabis était de 14,8 % en 2017, année précédant la légalisation, et de 22 % en 2021 (<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/231016/dq231016c-fra.htm>).

54. *Investigación y Evaluación JND* (www.gub.uy) (Cette étude ne distingue pas les jeunes de 12 à 25 ans du reste de la population).

Au sein de l'Union européenne, 21 pays autorisent le cannabis médical, dont la France, à titre expérimental. La France autorise aussi la vente du cannabidiol (CBD), une substance naturellement présente dans la plante de cannabis (ou chanvre). Il se distingue du tétrahydrocannabinol (THC), principal composé psychoactif du cannabis, et n'est pas classé comme stupéfiant ou psychotrope. À ce jour, aucune étude sérieuse n'a été produite en France sur les effets sanitaires de la consommation du CBD.

Le sondage réalisé à la demande de la Cour a montré que 43 % des jeunes de 12 à 25 ans considéraient la légalisation du cannabis comme inefficace pour prévenir les addictions aux drogues. 22 % considèrent la légalisation comme efficace, 23 % comme moyennement efficace et 12 % n'ont pas d'avis.

Conclusion et recommandations

La consommation de drogues illicites et d'alcool par les jeunes, leur banalisation parfois, et les effets coûteux sur les plans sociaux et économiques des addictions, sont un enjeu de santé publique majeur et ce d'autant plus que la situation reste préoccupante en France.

La réussite des politiques de prévention et de lutte contre ce fléau mises en œuvre dans les pays du Nord montre que la lutte contre les addictions peut être conduite plus efficacement. Elle passe par une politique de prévention et de soin ambitieuse, conçue pour mobiliser toute la société, afin de préserver l'avenir des jeunes de 12 à 25 ans.

La Cour formule à cet effet les recommandations suivantes :

1. conduire une étude épidémiologique sur la situation des jeunes souffrant d'addictions (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, Observatoire français des drogues et des tendances addictives, Santé publique France*) ;
2. dresser un état des lieux, agrégé nationalement, de l'offre médico-sociale destinée aux jeunes en état de dépendance aux drogues ou à l'alcool et doter la stratégie interministérielle de mobilisation contre les conduites addictives d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation de drogue et d'alcool chez les jeunes (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, Caisse nationale de l'assurance maladie, Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives, Observatoire français des drogues et des tendances addictives, Santé publique France*) ;

3. mobiliser les acteurs du monde éducatif, sanitaire et médico-social pour sensibiliser les jeunes aux risques addictifs des drogues illicites et de l'alcool, ainsi que pour repérer et orienter les jeunes consommateurs (*ministère de l'éducation nationale, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de la santé et de l'accès aux soins*) ;
4. lancer une campagne d'ampleur destinée aux jeunes pour les sensibiliser aux effets nocifs de la consommation de drogues illicites et d'alcool (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives*) ;
5. mettre en place un prix minimum de l'unité d'alcool pur contenu dans chaque boisson, pour prévenir et réduire notamment la consommation des jeunes (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, ministère du budget et des comptes publics*) (recommandation reformulée).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre d’État, ministre de l’Éducation nationale,
de l’enseignement supérieur et de la recherche 94

Réponse du président de la Mission interministérielle de lutte
contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)..... 97

Réponse de la directrice générale de Santé publique France 98

Destinataires n’ayant pas répondu

Madame la ministre de la santé et de l’accès aux soins
Monsieur le ministre auprès du Premier ministre, chargé du budget
et des comptes publics
Monsieur le directeur général de la Caisse nationale de l’assurance maladie

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

Vous avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et intitulé « les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l’alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge ».

Je souhaite porter à votre connaissance mes remarques sur la recommandation n° 3 adressée à mon département ministériel, et formulée en conclusion de ce projet de chapitre, par laquelle la Cour préconise de « *mobiliser les acteurs du monde éducatif, sanitaire et médico-social pour sensibiliser les jeunes aux risques addictifs des drogues illicites et de l’alcool, ainsi que pour repérer et orienter les jeunes consommateurs* ».

Je rappelle l’importance de la participation des acteurs du monde éducatif à la sensibilisation des jeunes aux risques d’addiction et des actions conduites en la matière.

S’agissant tout d’abord de la prévention primaire réalisée à l’école, dans le cadre des comités d’éducation à la santé, la citoyenneté et l’environnement (CESCE), chaque établissement scolaire du second degré met en œuvre des actions de sensibilisation et de prévention en direction des élèves et de leurs parents, notamment en matière de prévention des conduites addictives.

Le CESCE s’appuie sur l’expertise du pôle santé / social (médecin scolaire, infirmier scolaire, assistant de service social scolaire, notamment). Ce pôle peut proposer l’organisation de séances de prévention conduites par ses soins et / ou s’appuyer

sur l'expertise de partenaires extérieurs locaux : référent police nationale, unité éducative en milieu ouvert de la protection judiciaire de la jeunesse (UEMO-PJJ), maison des adolescents (MDA), consultation jeune consommateur (CJC), centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour les usagers de drogues (CAARUD).

Par ailleurs, le service social en faveur des élèves (SSFE), service social spécialisé de l'Éducation nationale, est chargé de conduire la politique de prévention des conduites addictives et de mettre en œuvre un accompagnement social individualisé.

Les conduites addictives, repérées chez les collégiens et les lycéens, se manifestent bien souvent à la suite d'un décrochage scolaire. Dans ce cas, le SSFE doit se fixer pour objectif de limiter la consommation du jeune en l'orientant vers une prise en charge médico-sociale adaptée. À ce titre, les MDA et les CJC sont des relais de premier plan.

Dans des situations plus aigües, les conduites addictives peuvent révéler des difficultés éducatives intrafamiliales, voire des dysfonctionnements familiaux graves. Le SSFE a vocation à soutenir le jeune et sa famille en sollicitant une mesure de protection de l'enfance dans un cadre administratif si possible, judiciaire le cas échéant.

Lorsque les conduites addictives repérées chez le jeune engendrent des conduites délictueuses avec des retentissements sur le parcours scolaire et/ ou le parcours de vie, le SSFE pourra, après évaluation de la situation, solliciter une mesure judiciaire d'investigation éducative auprès du parquet des mineurs. Dans la majorité des situations rencontrées, l'UEMO-PJJ contacte l'assistant de service social de l'établissement scolaire en vue de co-construire, avec le jeune, un parcours scolaire adapté, conformément aux préconisations de la circulaire n° 2015-121 du 3 juillet 2015.

Il y a lieu de souligner également l'importance de la formation continue des personnels sociaux (assistants de service social et conseillers techniques) et de santé intervenant dans les établissements d'enseignement du second degré. Ces personnels bénéficient régulièrement, notamment par le biais de leur réunion de service ou d'invitation à des colloques, de l'expertise des partenaires experts de cette problématique. À cet égard, il convient de citer le lien régulier établi entre la mission métropolitaine des conduites à risques et les services de l'Éducation nationale, pour la région Île-de-France, ou l'appui du réseau des MDA et des CAARUD, sur l'ensemble du territoire.

En outre, à l'école, dans le cadre de la stratégie nationale multisectorielle de développement des compétences psychosociales (CPS) chez les enfants et les jeunes 2022-2037, plusieurs mesures ont été mises en œuvre :

- création de délégations académiques ;
- formation des personnels ;
- généralisation de cours d'empathie dans les écoles ;
- publication de ressources et mise en ligne d'une page Éduscol dédiée.

Les inspecteurs d'académie ont été formés à la mise en œuvre des comités territoriaux chargés du suivi de cette stratégie et, notamment, des programmes « probants » (par exemple : Unplugged) qui contribuent à la prévention des conduites addictives.

Dans l'enseignement supérieur, la lutte contre les addictions et les conduites addictives est un enjeu majeur, désormais inscrit dans le code de l'éducation : la mission de prévention des conduites addictives est assignée aux établissements et aux services de santé étudiante, réformés par le décret n° 2023-178 du 13 mars 2023 relatif aux services universitaires et interuniversitaires de santé étudiante, modifiant les articles D. 714-20 à D. 714-27 du code.

En effet, l'entrée dans la vie étudiante se traduit par l'éloignement du foyer familial, de nouveaux rythmes de vie, une pression académique, qui génèrent des sources de stress et une fragilisation de la santé mentale des étudiants susceptibles d'induire diverses consommations de produits psychoactifs. C'est dans un objectif de prévention primaire qu'une information est délivrée à chaque étudiant et qu'un examen de santé systématique est proposé à tout étudiant au cours de son cursus dans l'enseignement supérieur.

La stratégie de mon ministère s'articule autour de la construction d'outils de réduction des risques et plus largement, d'une réflexion sur la mise en place d'un cadre d'études favorisant la promotion de la santé, au sens du bien-être physique, mental et social. L'environnement est entendu au sens des différents lieux de vie étudiants : les locaux et espaces d'études ou de formation, de restauration, d'activités physiques, de logement, d'activités culturelles. Une réflexion s'organise autour du concept d'université promotrice de santé, lieu protecteur pour ses étudiants ; une animation nationale contribue à cette réflexion. Les établissements conduisent des actions en faveur de la promotion d'environnements favorables à la santé, qui reposent sur une démarche décloisonnée entre les services. Les services de santé étudiante et les étudiants relais santé jouent un rôle clé dans ces dispositifs.

Dans cet esprit, un premier appel à manifestation d'intérêt a permis de conduire 4 projets dans des établissements (universités et écoles d'ingénieurs) entre 2022 et 2025. Il a été suivi d'un second appel à projet concernant 4 grandes écoles. Ces projets, financés par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives ont permis de mobiliser des actions multiples et des outils variés. Les expérimentations qui en sont issues ont vocation à être capitalisées.

En outre, dans le cadre de la stratégie nationale multisectorielle de développement des CPS chez les enfants et les jeunes 2022-2037, que j'évoquais *supra*, une feuille de route est dédiée au déploiement des CPS dans l'enseignement supérieur. Le renforcement de la mobilisation de ces compétences chez les étudiants et les personnels permettra ainsi de lutter plus efficacement contre les addictions.

Enfin, un guide dédié à l'accompagnement des organisateurs de week-end d'intégration et de rassemblement festifs a été publié en septembre 2024. Une

large communication y a été associée. La majorité des 62 services de santé étudiante développent des actions de réduction des risques, en lien avec les partenaires de leurs territoires.

La stratégie globale conduite dans l'enseignement supérieur permet de prévenir l'entrée dans les addictions et d'accompagner la sortie des conduites addictives pour les addictions à des produits licites comme à des substances illicites. Elle sera poursuivie en 2025, à travers, notamment, la formalisation de la feuille de route en matière de développement des CPS, et l'organisation d'une conférence de prévention étudiante, qui permettra de mobiliser largement les acteurs autour de la notion d'université promotrice de santé.

Réponse du président de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)

En premier lieu, je souhaite vous remercier pour la prise en compte de nos observations formulées en réponse au relevé d'observations provisoires (ROP) relatif à l'enquête de la Cour des comptes sur les addictions des jeunes aux drogues et à l'alcool S2024-1250 transmises le 9 octobre dernier.

À la lecture du chapitre, je souhaite formuler à nouveau des remarques qui avaient été portées à la connaissance de la Cour par la réponse au ROP de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT) et qui concernent l'existence de deux grandes enquêtes épidémiologiques en France (Enclass et ESCAPAD) qui permettent de documenter les évolutions des usages de substances psychoactives chez les jeunes français (<https://www.ofdt.fr/enquetes-epidemiologiques-1692>).

Ceci doit conduire à envisager la reformulation de trois passages.

La Cour relève que « *Le niveau de consommation de drogues et d'alcool est suivi drogue par drogue dans notre pays mais, en termes épidémiologiques, l'addiction n'est pas mesurée.* » et que « *D'un point de vue épidémiologique, la France ne dispose pas d'un système d'information ni d'un dispositif de suivi du nombre de jeunes qui souffrent d'addiction* ».

Étant donné la très faible prévalence du trouble de l'usage de substances (addiction) en population générale adolescente, il n'est pas possible de mesurer ces indicateurs auprès de cette population car les analyses statistiques ne seraient pas exploitables, à l'exception du cannabis (cf. *infra*). Il ne s'agit donc pas d'une lacune dans le dispositif d'observation scientifique des tendances addictives chez les jeunes français. En effet, la combinaison de ces deux dispositifs de l'OFDT (Enclass et ESCAPAD) permet de fournir des résultats scientifiques au plus haut niveau des standards internationaux, notamment du fait de taux de réponses excellents, dépassant les 75 %.

Réponse de la directrice générale de Santé publique France

Vous avez bien voulu nous adresser chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et relatif aux addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge.

Santé publique France partage la majorité des résultats et recommandations de cette enquête. Celle-ci couvre l'ensemble des aspects du problème : de la prise en charge à la prévention y compris les mesures réglementaires et fiscales.

Mettre l'accent sur l'addiction des jeunes est classique en raison de l'importance symbolique de la jeunesse pour la société et son avenir. Il est néanmoins nécessaire de rappeler que les jeunes ne peuvent pas être considérés comme une population à part du reste de la population. Les adolescents, jeunes adultes et les autres adultes sont en interaction permanente et sont irrigués par les mêmes influences culturelles, sociétales et commerciales.

Il est également nécessaire de rappeler que les consommateurs de substances psychoactives ne souffrent pas tous d'addiction, concept d'ailleurs assez difficile à objectiver et à mesurer comme le rappelle la Cour. Si près d'un tiers (28 %) des jeunes Français de 15 à 24 ans ont consommé au moins un produit stupéfiant au cours des douze derniers mois d'après le chapitre de la Cour (à comparer à 17 % dans l'Union européenne), ils ne relèvent pas tous, loin de là, d'un dispositif de soins et de prise en charge addictologique. Il est important d'avoir à l'esprit qu'il existe un continuum de comportements et qu'il faut résister à la tendance de tout classer sous une même étiquette d'addiction.

Santé publique France partage le besoin d'ajouter un volet « prévention de l'entrée dans la consommation de substances psychoactives des jeunes » en plus de l'approche de sortie des consommations ou de réduction des risques festifs actuellement en place.

Ceci est réalisé entre autres par des programmes de développement des compétences psychosociales des jeunes comme recommandé par plusieurs expertises collectives de l'Inserm. Certains programmes européens, tel qu'Unplugged, ont été évalués comme étant capables de réduire l'initiation de la consommation de substances psychoactives. Dans le contexte français, il a récemment été montré que ce programme permet un retour sur investissement de 6 € en perspective restreinte au système de santé. Dans une perspective sociétale (incluant la valorisation des décès via la valeur de la vie statistique), 1 € dépensé dans le programme permettrait de générer 150 € en coûts évités, toutes choses égales par ailleurs.

Concernant les campagnes médiatiques de prévention, il convient d'être prudent en raison des échecs de prévention rencontrés par le passé (effet boomerang) et bien documentés scientifiquement, comme le rappelle la Cour. Le meilleur argument n'est pas forcément le risque sanitaire classiquement mis en avant ; des arguments psychologiques sur le maintien de la maîtrise sur sa propre autonomie peuvent être proposés comme par exemple la campagne Above the influence citée par la Cour.

Le modèle islandais, rappelé par la Cour, influencé par le chercheur américain Milkman, et reposant sur de nombreux ressorts théoriques reconnus de modification de l'environnement des jeunes, manquerait malheureusement de preuves empiriques solides. Les baisses des ivresses des jeunes constatées en Islande sont identiques à celles d'autres pays européens et les auteurs islandais des évaluations n'ont pas pu les corrélérer à l'intervention. C'est ce que rappelle la Société européenne de recherche en prévention 1 dans son position paper. Ce n'est pas l'approche inspirante qui est critiquée, mais le besoin de renforcer l'évaluation que ce soit en Islande ou dans les autres pays intéressés pour adopter et adapter le modèle islandais à leur contexte.

Par ailleurs il est important de mentionner que les services d'aide à distance portés par Santé publique France, et en particulier les dispositifs Alcool info service, Drogues info service et Écoute cannabis, sont des dispositifs de premier recours particulièrement adaptés au public jeune. À titre d'illustration, en 2022, sur 39 115 appels et chats traités, 4 021 proviennent de jeunes de moins de 25 ans (soit 10 % des sollicitations). L'aide à l'arrêt, les effets et risques liés aux produits, les inquiétudes suite à un malaise physique ou psychique attribué à une consommation, la recherche d'information sur le dépistage sont les principales thématiques évoquées par les jeunes. Agir pour les jeunes, c'est également s'adresser à leur entourage. 3 413 demandes d'aide et d'information provenant de l'entourage concernent des jeunes de moins de 25 ans.

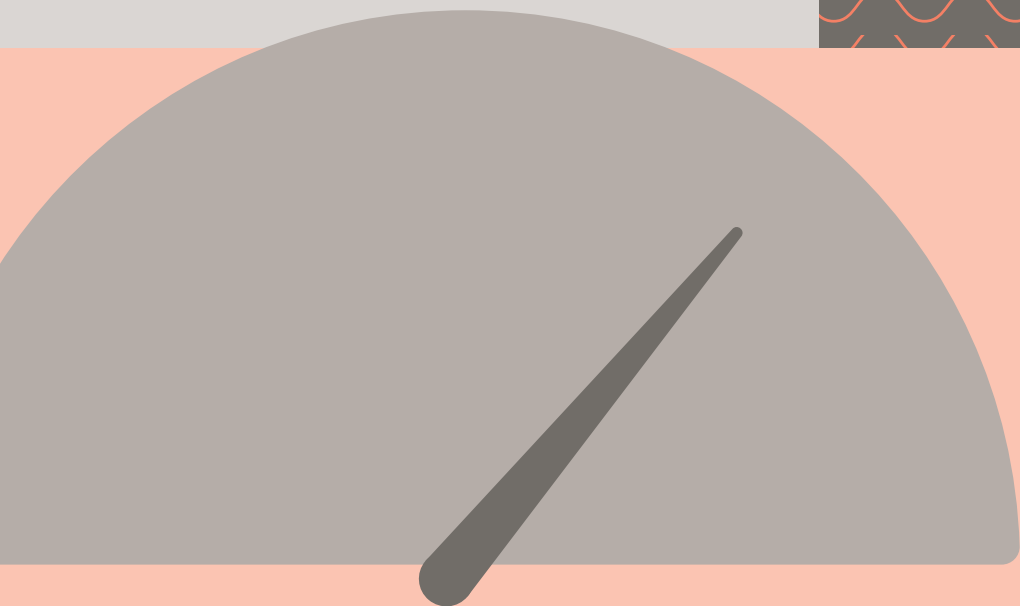
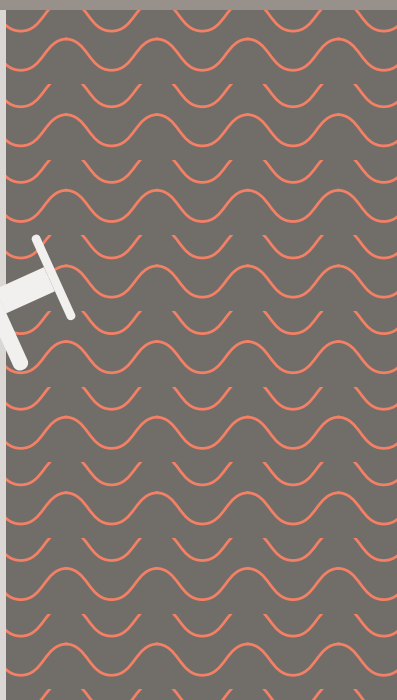
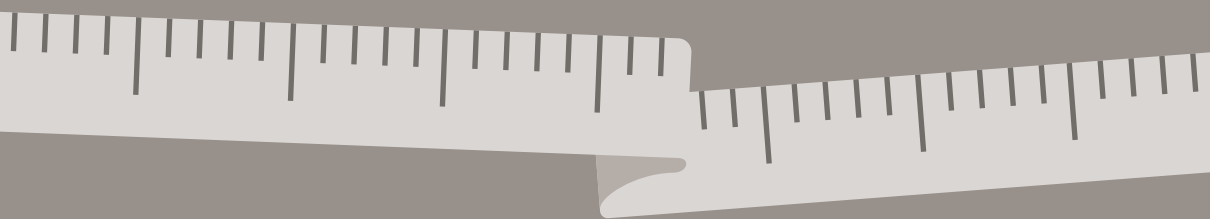
Les jeunes expriment globalement une réticence à parler de leurs consommations avec un professionnel en face à face. Face à ce frein, l'anonymat, l'absence de regard, l'amplitude horaire d'un dispositif d'aide à distance tel qu'Alcool info service, Drogues info service et Écoute cannabis sont des leviers souvent facilitateurs pour les jeunes. Répondre à leurs questions, interrogations, inquiétudes sur leurs consommations, les encourager à consulter un professionnel de santé contribue à une démarche globale de prévention.

Enfin, en ce qui concerne la conclusion et les recommandations :

- La recommandation 1 porte sur la conduite d'une « *étude épidémiologique sur la situation des jeunes souffrant d'addictions* ». Des enquêtes permettant de décrire cette situation existent déjà, portées par l'OFDT et Santé publique France. Il conviendrait de préciser le périmètre de l'étude épidémiologique recommandée par la Cour.
- La recommandation 3 mentionne les acteurs de l'éducation ; elle pourrait être élargie à une implication renforcée de ces acteurs, aux côtés des acteurs de la santé et de la prévention, dans la stratégie de développement des compétences psychosociales des enfants et des jeunes dont l'efficacité a été largement démontrée pour prévenir et limiter l'entrée des jeunes dans les consommations de substances. La sensibilisation et le repérage sont nécessaires mais ne suffisent pas en matière de prévention.

1. <https://euspr.org/2020/02/10/position-paper-of-the-european-society-for-prevention-research-on-the-icelandic-model/> accédé le 31 décembre 2024

- Une recommandation portant sur le respect de l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs pourrait être formulée, au vu de l'importance et de la persistance des contournements constatés.
 - Lancer une campagne d'ampleur destinée aux jeunes pour contribuer à la réduction de la consommation de drogues illicites et d'alcool. L'approche préventive de cette campagne devra être testée et l'argument de la nocivité n'est pas nécessairement le plus efficace, comme l'indique la Cour en mentionnant la campagne Above the influence. On peut aussi imaginer de renforcer positivement la baisse de la consommation correspondant à des tendances naturelles observées.
-



4.

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

La Cour des comptes a publié en décembre 2019 un rapport sur la prévention et la prise en charge de l'obésité mettant en évidence les fortes disparités socio-économiques, les risques accrus pesant sur les territoires d'outre-mer et l'importance de la prévention dès le plus jeune âge¹. Bien qu'aucune mesure nationale ne cible les jeunes², la Cour des comptes et les chambres territoriales des comptes de la Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ont jugé utile d'analyser les politiques de prévention de l'obésité menées par ces territoires en faveur des jeunes depuis 2018.

1. Cour des comptes, *La prévention et la prise en charge de l'obésité*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, novembre 2019.

2. Deux expérimentations (prévues par l'article 51 de la loi du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018) en faveur des jeunes figurent dans la feuille de route nationale de l'obésité 2019-2022.

En effet, comme l'avait relevé la Cour en 2019, l'obésité est plus prégnante dans les outre-mers et en particulier dans le Pacifique.

Le taux de prévalence s'élevait en 2020 dans l'hexagone à 15 % pour les adultes³. Il s'établissait, en 2022, pour la Nouvelle-Calédonie, à 38 % et à 48 % en Polynésie française en 2019, soit respectivement 23 et 33 points de plus. À titre de comparaison, dans les départements et régions d'outre-mer, ce taux s'établissait en 2019 à 20 % en Guadeloupe, Martinique, Guyane, 16 % à La Réunion et 26 % à Mayotte⁴.

Les données relatives à l'obésité chez les jeunes de 15 à 25 ans sont particulièrement difficiles à obtenir des autorités locales compétentes et ont nécessité des retraitements par les juridictions financières. En Nouvelle-Calédonie, en 2022, 23 % des jeunes de 18 à 24 ans étaient concernés par l'obésité⁵ alors qu'en Polynésie française, cette prévalence s'établissait à 41 % en 2019. Dans l'hexagone, la prévalence de l'obésité s'élevait, en 2020, à 9 % pour les jeunes de 18 à 24 ans, soit 14 points de moins qu'en Nouvelle-Calédonie et 32 points de moins que pour les jeunes en Polynésie française⁶.

La prévention de l'obésité en faveur des jeunes, aux âges où se construisent des choix et des comportements fondamentaux, aura des effets bénéfiques à long terme sur leur santé et sur les coûts associés à la prise en charge et au traitement de cette maladie.

Le présent chapitre dresse une synthèse sur les causes et les actions de prévention de l'obésité chez les jeunes dans ces territoires. Il formule des recommandations pour renforcer leur efficacité et réduire la dépense associée.

3. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), Surpoids et obésité : facteurs de risques et politiques de prévention, panorama des politiques publiques de prévention et de leurs effets, en Europe et dans le monde, n°118, juillet 2024.

4. Données issues de l'Insee.

5. Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, baromètre santé adulte, 2015 et 2021-2022.

6. Inserm, enquête Obépi-Roche, 2020.

Chiffres clés



320 000 €

c'est le coût potentiel du diabète sucré chez les 15-25 ans pour l'assurance maladie en 2028 en Nouvelle-Calédonie.

Source : CTC de Nouvelle-Calédonie, d'après les données de la CAFAT



560 000 €

c'est le coût potentiel du diabète sucré chez les 15-25 ans pour l'assurance maladie en 2028 en Polynésie française.

Source : CTC de la Polynésie française, d'après les données de la caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française

23 %

de prévalence de l'obésité parmi les 18-24 ans en Nouvelle-Calédonie en 2022.

Source : CTC de Nouvelle-Calédonie, d'après les données fournies par la direction des affaires sanitaires et sociales de Nouvelle-Calédonie

41 %

de prévalence de l'obésité parmi les hommes de 18-29 ans en Polynésie française en 2019. Ce taux est de 47 % chez les femmes de la même tranche d'âge.

Source : enquête réalisée par la Polynésie française* du 18/09/2019 au 18/3/2020

*Gouvernement de la Polynésie française qui, formellement, porte le nom de « Pays »

En métropole, ce taux était de 5 % chez les 14-24 ans en 2019.

25 M€

par an, c'est le coût direct de l'obésité estimé par la Nouvelle-Calédonie.

Source : coût estimé par la Nouvelle-Calédonie en collaboration avec la CTC de Nouvelle-Calédonie



I. La progression de l'obésité chez les jeunes, un risque sanitaire et économique

Alors que l'obésité est une maladie non transmissible dont la prévalence est élevée chez les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, son suivi est peu satisfaisant (A). L'obésité résulte partiellement de modes de vie propres à la région océanienne, mais la connaissance précise de ses causes et de ses effets, notamment chez les jeunes, demeure incomplète (B).

Deux collectivités à statut particulier

En 2022, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française comptaient respectivement 271 407 et 278 786 habitants, dont 14,54 % et 15,35 % de jeunes de 15 à 25 ans (12,05 % en France hexagonale). En application de loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et de la loi organique du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française, ces deux collectivités peuvent adopter des « *lois du Pays* » contrôlées par le Conseil constitutionnel pour la Nouvelle-Calédonie et par le Conseil d'État pour la Polynésie française. Elles disposent d'une autonomie notamment en matière fiscale, d'économie, d'éducation, de sport, de santé et de protection sociale. Les recommandations de la Cour leur sont donc adressées.

A. Une maladie fréquente chez les jeunes, mais dont le suivi reste à améliorer

L'obésité concerne plus particulièrement les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française comparativement à ceux de l'hexagone (1). Pour autant, le suivi de cette maladie n'est pas assez développé (2).

1. Une prévalence de l'obésité élevée, notamment chez les jeunes

- a) La caractérisation de l'obésité est plus complexe chez les jeunes que chez les adultes

L'obésité provient principalement d'un dérèglement de la balance énergétique qui résulte d'apports trop importants couplés à des dépenses énergétiques trop faibles⁷.

7. Mas, M. Brindisi, M-C. et Chambaron, Facteurs socio-économiques, psychologiques et environnementaux de l'obésité : vers une meilleure compréhension pour de nouvelles perspectives d'action, cahiers de nutrition et de diététique, volume 56, 2021.

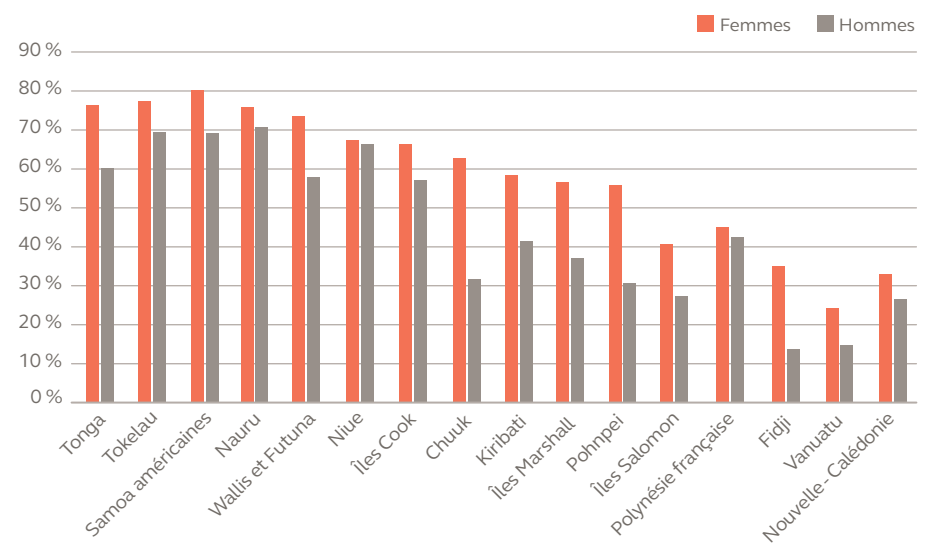
L'indicateur le plus utilisé pour la diagnostiquer chez l'adulte est l'indice de masse corporelle⁸, qui caractérise l'obésité lorsqu'il est supérieur à 30. Elle est considérée comme sévère entre 35 et 40, puis comme morbide, c'est-à-dire comme limitant potentiellement l'espérance de vie, au-delà. L'indice de masse corporelle ne permet cependant pas de mesurer l'importance et la répartition de la masse grasseuse, alors qu'elles sont variables d'un individu à l'autre, notamment chez les jeunes.

Comme dans l'hexagone, la corpulence des jeunes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française est mesurée sur le fondement de courbes de référence reconnues mondialement.

b) Un problème de santé moins présent dans les deux territoires que dans les autres états insulaires du Pacifique

Les enquêtes conduites par l'Organisation mondiale de la santé entre 2002 et 2011 révèlent que l'obésité affecte plus de la moitié des habitants de nombreux pays du Pacifique. Les Samoa américaines connaissent un taux de prévalence de l'obésité supérieur à 60 % alors qu'il dépasse 70 % à Tokelau, aux Tonga et à Nauru. Ce taux s'établissait toutefois à 31 % en Australie et à 34 % en Nouvelle-Zélande en 2022⁹.

GRAPHIQUE N° 1 | Prévalence de l'obésité des adultes des pays et territoires insulaires du Pacifique



Source : Organisation mondiale de la santé, enquêtes réalisées entre 2011 et 2022

8. L'indice de masse corporelle est déterminé en calculant le rapport entre le poids d'un individu et sa taille au carré.

9. *Risk factor collaboration, world map obesity, 2022.*

Dans les deux territoires français du Pacifique, l'obésité progresse et concerne majoritairement les femmes. En Nouvelle-Calédonie cette prévalence a gagné cinq points entre 2010 et 2022 : elle est passée de 33,3 % en 2010 à 38,4 % en 2022¹⁰. En Polynésie française, elle a augmenté de huit points entre 2010 et 2019 et concerne près de la moitié de la population. Dans l'hexagone, le taux de prévalence de l'obésité se stabilise à 15 % des adultes en 2019¹¹.

En outre, dans ces deux territoires, la progression est plus importante chez les jeunes que dans l'ensemble de la population, et que dans l'hexagone. En Nouvelle-Calédonie, la prévalence de l'obésité chez les 18-24 ans a progressé de 8 points entre 2010 et 2022. En Polynésie française, entre 2010 et 2019, la prévalence de l'obésité des 18-29 ans a progressé de près de 10 points. Dans l'hexagone, l'obésité chez les 15-24 ans a augmenté d'un point entre 2009 et 2019, s'établissant à 5 % en 2019¹².

2. Une observation qui repose sur des données partielles

Les enquêtes relatives à la santé des jeunes et des adultes conduites en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ne ciblent pas spécifiquement le surpoids et l'obésité des jeunes de 15 à 25 ans, alors que la prévention est particulièrement utile pour cette population. De plus, les enquêtes réalisées ne recherchent pas les éventuels liens entre l'obésité et l'environnement socio-économique des jeunes.

L'organisation mondiale de la santé recommande de diligenter les enquêtes de santé tous les trois à cinq ans. Celles-ci sont réalisées de manière non simultanée, tous les sept ans en Nouvelle-Calédonie et tous les six ans, pour les jeunes, en Polynésie française. Les dernières enquêtes réalisées 2019 en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie datent, pour les adultes, respectivement de 2019 et 2021 et, pour les jeunes, respectivement de 2016 et 2019. Deux nouvelles enquêtes de santé ont été lancées en 2024 en Polynésie française, la première relative aux adultes de 18 à 69 ans, dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2025 et la seconde portant sur les élèves de 13 à 17 ans, dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2024. La Nouvelle-Calédonie prévoit de renouveler, à partir de 2025, les enquêtes portant sur les adultes et les jeunes et de recueillir les données sur l'obésité des jeunes.

B. La surexposition des jeunes au risque d'obésité

Les habitudes de consommation et le manque d'activités physiques des jeunes les exposent particulièrement à l'obésité (1). Celle-ci engendre des conséquences sanitaires et économiques dont le coût se révèle important (2).

10. Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, *Baromètre Santé Adulte*, éditions 2010, 2015 et 2021-2022.

11. Drees, *Surpoids et obésité : facteurs de risques et politiques de prévention, panorama des politiques publiques de prévention et de leurs effets, en Europe et dans le monde*, n°118, juillet 2024.

12. Drees, *État de santé de la population en France, rapport 2009-2010 et rapport 2022*.

Des facteurs spécifiques aux jeunes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française pour expliquer l'obésité

Si d'un point de vue scientifique, rien ne permet d'affirmer l'existence d'une prédisposition génétique ou de déterminants culturels propres aux territoires du Pacifique, leurs caractéristiques insulaires influent sur les habitudes alimentaires et l'activité physique des habitants. Les jeunes calédoniens et polynésiens sont soumis à un risque de consommation quotidienne de boissons sucrées et des aliments sucrés ou salés en dehors des repas au détriment d'une consommation de fruits et légumes peu disponibles ou accessibles. Les autres facteurs spécifiques sont la sédentarité et le manque d'activité physique lié notamment au moindre développement des équipements sportifs, ainsi que des taux de consommation d'alcool élevés. Les politiques publiques doivent donc en priorité s'adresser à ces enjeux.

1. Les jeunes sont une population à risque au regard de l'obésité

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, l'obésité des jeunes de 15 à 25 ans résulte en premier lieu de facteurs communs, tels qu'une alimentation déséquilibrée, une sédentarité et une activité physique insuffisante. La précarité et l'environnement socio-économique peuvent, de plus, constituer des facteurs aggravants.

a) Les comportements alimentaires

La région océanienne connaît depuis plusieurs décennies une transformation des modes de vie aux conséquences néfastes pour la santé des jeunes. La consommation quotidienne d'aliments trop gras, trop sucrés et trop salés, ainsi que de produits carnés industriels, favorise l'accumulation de la masse grasseuse. À ces produits, s'ajoute la nourriture traditionnelle de type océanien très largement fondée sur des féculents. Les enquêtes de santé conduites en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française révèlent que ces aliments sont particulièrement consommés par les jeunes.

La plupart des états insulaires du Pacifique importe une proportion élevée de leur alimentation, ce qui favorise la consommation d'aliments transformés au détriment des fruits et légumes frais et des produits locaux. L'enquête sur le « *budget des familles 2019-2020* » conduite en Nouvelle-Calédonie indique que le budget des ménages de ce territoire, de Mayotte et de la Polynésie française présente une structure similaire. Celle-ci est dominée par l'alimentation, le transport puis le logement. Par comparaison, les habitants des autres départements et territoires d'outre-mer placent l'alimentation en deuxième position. En Nouvelle-Calédonie, la part allouée aux dépenses d'alcool et de tabac est supérieure à celle constatée dans les autres territoires.

La part des achats de produits alimentaires réalisés dans les grandes surfaces atteint 60 % en Polynésie française et 51 % en Nouvelle-Calédonie en 2019 et 75 % des produits consommés dans ces deux territoires sont importés¹³. Plusieurs études révèlent toutefois que la prise de conscience sur les conséquences d'une alimentation malsaine est réelle, y compris chez les jeunes¹⁴. En réponse, l'Assemblée de la Polynésie française a adopté en 2021 un schéma directeur de l'agriculture, qui vise à faire progresser de 40 % la production locale d'ici à 2030. En Nouvelle-Calédonie, 37 % des ménages font de l'autoconsommation. Les deux territoires participent d'ailleurs au programme PROTEGE (programme régional océanien pour la gestion durable des écosystèmes) 2018-2024 financé par le 11^{ième} fonds européen de développement et visant notamment à renforcer l'autonomie alimentaire.

Les enquêtes de santé en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie montrent que 46 % des élèves de 13 à 17 ans boivent des sodas gazeux sucrés au moins une fois par jour en Polynésie française et qu'un tiers des jeunes de 10 à 18 ans consomment quotidiennement des boissons sucrées et des aliments sucrés ou salés en dehors des repas en Nouvelle-Calédonie.

D'après l'enquête « *Budget des familles* » réalisée par l'institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie en 2019, les trois principaux postes de dépenses représentant plus de la moitié de celle-ci sont la restauration hors domicile, le pain et les céréales, devant la viande. En 2021, 77 % des jeunes de 18 à 24 ans consomment quotidiennement des pâtes et du riz blanc et 48 % d'entre eux consomment des produits préparés très salés.

Selon le baromètre santé adulte 2021-2022, en Nouvelle-Calédonie, la consommation de fruits ou de légumes n'est que de 2,5 portions en moyenne par jour. La proportion de calédoniens consommant suffisamment de fruits et légumes par jour est de seulement 10 %. Pour ce qui concerne les jeunes, l'enquête « *Baromètre santé adulte 2021-2022* » révèle que seul un tiers des 18-24 ans (31 %) consomme en moyennes 2,5 portions de fruits ou légumes par jour. En Polynésie française, en 2019, seuls 42 % des adultes consommaient au moins cinq portions de fruits et légumes par jour alors que 22 % buvaient des boissons sucrées quasi-quotidiennement.

Ces comportements sont également observés dans l'hexagone. En effet, encore 68 % des personnes de 18 à 24 ans consomment moins de 3,5 portions de fruits et légumes par jours, contre 77 % en 2010¹⁵.

b) La sédentarité et le manque d'activités physiques

Les lignes directrices relatives à l'activité physique et la sédentarité publiées par l'Organisation mondiale de la santé en 2021, préconisent de fixer des objectifs différenciés d'activité physique en fonction de l'âge¹⁶.

13. Enquête « *Budget des familles* », 2019-2020.

14. Notamment, Christophe Serra-Mallol, *Bien manger, c'est manger beaucoup : comportements alimentaires et représentations corporelles à Tahiti*, Sciences sociales et santé, 2008.

15. Credoc, *Renversement de tendance : les Français végétalisent leur alimentation*, n° 315, mars 2021.

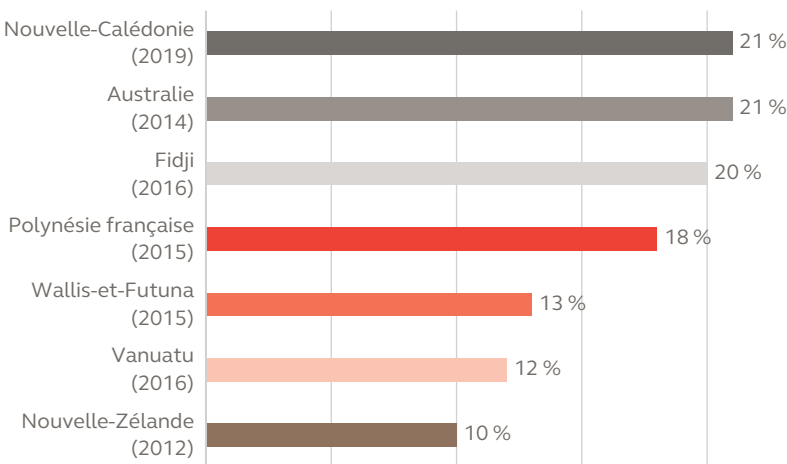
16. L'objectif de réduction des niveaux d'inactivité physique chez les adultes et les enfants est fixé à 10 % d'ici à 2025 et 15 % d'ici à 2030, par rapport à 2010.

Sédentarité et activité physique : deux notions complémentaires

Selon l'Organisation mondiale de la santé, la sédentarité désigne toute période de faible dépense d'énergie comme le temps passé en position assise, allongée ou couchée. L'activité physique désigne tout mouvement corporel produit par les muscles squelettiques qui requiert une dépense d'énergie.

En 2022, en Nouvelle-Calédonie, 13,1 % des jeunes de 18 à 24 ans ne suivaient pas les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé en matière d'activité physique¹⁷. Ce taux s'établissait à 12 % pour les adultes de 18 à 64 ans. Il en était de même en Polynésie française, où l'activité physique quotidienne était insuffisante chez 22 % des 18-29 ans.

GRAPHIQUE N° 2 | Occurrence d'une activité physique dans les sept derniers jours chez les jeunes



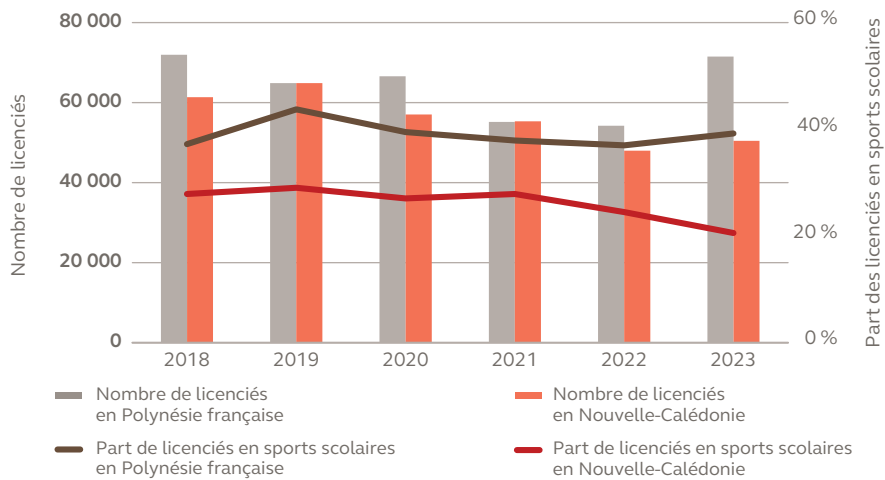
Source : Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, Baromètre santé jeunes (10-18 ans), 2019

En 2018, le nombre d'équipements sportifs pour 10 000 habitants s'établissait à 38,7 en Nouvelle-Calédonie et à 35,7 en Polynésie française. Ces deux mesures étaient en-deçà de celle relevée dans l'hexagone (46,2).

Entre 2018 et 2023, le nombre de licenciés a diminué de 17,8 % en Nouvelle-Calédonie et de 0,6 % en Polynésie française. La part de licenciés sportifs scolaires a baissé de 39,3 % en Nouvelle-Calédonie et était en légère hausse en Polynésie française (+ 4,8 %). La pratique sportive semble avoir repris en Polynésie française à l'issue de la crise sanitaire. En revanche tel n'a pas été le cas en Nouvelle-Calédonie.

17. Soit 60 minutes quotidienne d'activité physique modérée à soutenue chez les 5-17 ans. Le temps de sédentarité, notamment devant les écrans, devrait être limité.

GRAPHIQUE N° 3 | Nombre de licenciés sportifs en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française



Source : Cour des comptes, d'après les données des deux territoires

Dans ces deux territoires, la couverture des besoins énergétiques, c'est-à-dire le rapport entre l'apport énergétique et le besoin énergétique moyen, est largement excédentaire et favorise la prise de poids. Selon l'enquête réalisée en 2019 en Polynésie française sur le fondement de données recollectées en 2015¹⁸, la moitié de la population adulte présentait « *un apport énergétique supérieur à 2 150 kilocalories par jour soit 8 % de plus que pour la France métropolitaine* ». Ce niveau était « *comparable à celui de la Nouvelle-Zélande où la population est similaire en termes d'indice de masse corporelle et de prévalence d'obésité* ».

c) Des taux de consommation d'alcool élevés

Selon un rapport publié en 2020 par l'Office français des drogues et des toxicomanies¹⁹, les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française présentent les taux de consommation d'alcool les plus élevés au niveau national. En Nouvelle-Calédonie, l'expérimentation d'alcool est massive dès 17 ans et l'usage quotidien d'alcool est deux fois supérieur à celui de la métropole. Un adolescent sur dix déclare au moins 10 épisodes de consommation dans le mois. En Polynésie française, une progression rapide des consommations pendant l'adolescence et une sur-représentation féminine étaient constatées. Entre 15 et 16 ans, en Polynésie française, l'ivresse était plus fréquente chez les filles (57 % contre 49,3 % chez les garçons). Cette consommation favorise la prise de poids et augmente les comorbidités associées avant l'entrée dans l'âge adulte.

18. Institut de la statistique de la Polynésie française, *Comportements alimentaires en Polynésie française*, points études et bilans, 5 avril 2019.

19. Office français des drogues et des toxicomanies, *Drogues et addictions dans les outre-mer*, juin 2020.

2. Les conséquences sanitaires de l'obésité

Les conséquences sanitaires de l'obésité obèrent l'avenir des jeunes et pèsent sur les budgets de la protection sociale. Cependant, le suivi du coût de l'obésité est partiel sur les deux territoires.

a) L'obésité accroît le risque de comorbidités et affecte la qualité de vie des jeunes

L'obésité peut favoriser le développement de maladies chroniques : diabète de type 2, hypertension artérielle, maladies cardiovasculaires, maladies respiratoires et maladies articulaires. L'obésité emporte également des conséquences psychologiques et sociales (discriminations, baisse de l'estime de soi, dépression). L'Organisation mondiale de la santé estime qu'en 2019²⁰, dans le monde, l'obésité était à l'origine de cinq millions de décès par maladies non transmissibles au niveau mondial.

En Nouvelle-Calédonie, en 2022, la proportion d'adultes déclarant une maladie chronique est corrélée avec la prise de poids. En effet, elle s'élevait à 13,9 % parmi les personnes maigres ou de poids normal, 23,7 % parmi les personnes en surpoids et 29,2 % chez les personnes obèses. Parmi ces dernières, 11,9 % déclaraient un diabète, 43,7 % souffraient d'une hypertension artérielle et 95 % des hommes et 84 % des femmes souffraient simultanément d'apnée du sommeil et d'obésité.

En Polynésie française, les maladies cardiovasculaires représentaient la première cause de décès (27 %), devant les cancers (26 %) et les maladies respiratoires (9 %). Dans ces maladies, le diabète sucré était associé à 83 % des décès et l'obésité à 6 % d'entre eux.

Le développement des maladies chroniques peut survenir à un âge précoce chez les individus qui présentent des conduites à risques ainsi qu'une obésité juvénile.

b) L'obésité engendre une dépense sanitaire et économique élevée

Selon l'Organisation mondiale de la santé, si rien n'est entrepris, le coût du sur-poids et de l'obésité à l'échelle mondiale devrait atteindre 3 000 Md\$ par an d'ici à 2030 et plus de 18 000 Md\$ d'ici à 2060²¹. La mesure des coûts directs de l'obésité comprend :

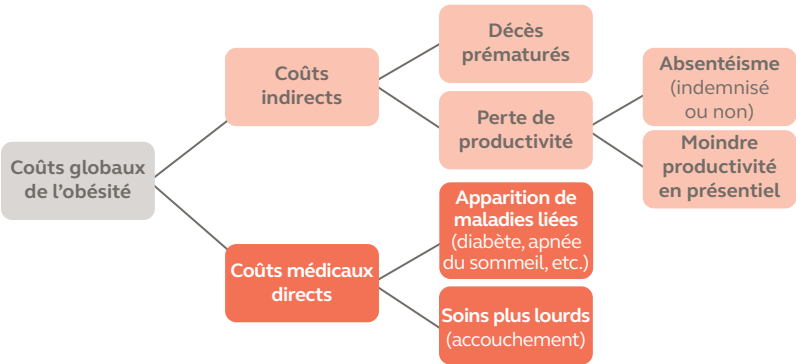
1. le montant des dépenses du système de prévoyance sociale qui résultent des actions de prévention et de promotion de la santé destinées à diminuer l'obésité et à lutter contre les facteurs de risque ;
2. la consommation de soins en établissements, en ville et dans les centres médico-sociaux ainsi que les actes médicaux et paramédicaux.

20. Organisation mondiale de la santé, *Principaux repères sur les maladies non transmissibles*, 16 septembre 2023.

21. Okunogbe et al., *Incidences économiques du surpoids et de l'obésité*, deuxième édition, fédération mondiale de l'obésité, 2022.

Les coûts indirects sont constitués par des externalités produites par l'obésité sur le produit intérieur brut (pertes de richesses, pertes de productivité, etc.). Il s'agit principalement des arrêts maladie des personnes en situation d'obésité et des indemnités journalières associées, ou des pensions d'invalidité dans les cas les plus graves.

SCHÉMA N° 1 | Coûts directs et indirects de l'obésité



Source : Cour des comptes

À l'invitation de la chambre territoriale des comptes, la Nouvelle-Calédonie a pu estimer le coût direct de l'obésité à 25,14 M€ par an²². La comparaison avec la Nouvelle-Zélande et l'hexagone, permet d'estimer le coût complet de l'obésité entre 83,80 M€ et 293,30 M€ par an²³. L'économie annuelle qui serait permise par une réduction du taux d'obésité à un niveau comparable à l'hexagone s'élèverait à 16 M€.

Cette évaluation n'a pas été réalisée par la Polynésie française. Cependant, conformément à une recommandation de la chambre territoriale des comptes, la Polynésie française s'est engagée à lancer en 2025 une étude sur les modalités de suivi des coûts complets de l'obésité par tranche d'âge.

22. Cette estimation a été réalisée en calculant les coefficients de corrélation de l'obésité et des pathologies ou traitements associés à l'obésité.

23. La comparaison avec la Nouvelle-Zélande est fondée sur l'hypothèse que ces deux territoires ont des populations et des modes de vie similaires. Les coûts directs et indirects de l'obésité en Nouvelle-Zélande ont été estimés à 988,30 USD par an par personne en 2019. En prenant cette estimation des coûts directs et indirects de l'obésité par habitant en Nouvelle-Calédonie, le coût total de l'obésité pour ce territoire s'élèverait à plus de 294 M€ en 2019. L'estimation basse du coût de l'obésité en Nouvelle-Calédonie repose sur une comparaison avec la France hexagonale. Une enquête de la direction générale du Trésor, réalisée en 2016, a permis d'estimer les coûts directs et indirects de l'obésité dans l'hexagone à 307,7 € par an et par personne. Dès lors que l'hexagone et la Nouvelle-Calédonie disposent de systèmes de santé et de couvertures médicales similaires, il est possible de considérer que ce coût est proche de celui en Nouvelle-Calédonie. Dès lors le coût total de l'obésité pour ce territoire peut être évalué à près de 83,8 M€ en 2016.

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

Les stratégies de prévention de l'obésité en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ont impliqué la participation d'acteurs variés, notamment associatifs, dont les résultats sont insuffisamment mesurés.

En Nouvelle-Calédonie, le congrès a adopté en 2016 la délibération sur le plan de santé calédonien « *Do Kamo, Être épanoui !* ». La délibération du 20 juillet 2023 relative à la promotion de la santé et à la prévention du plan de santé calédonien a identifié le surpoids et l'obésité comme priorités de santé pour les six prochaines années. À ce titre²⁴, elle doit donner lieu à un plan pluriannuel doté d'indicateurs de suivi et faire l'objet d'une évaluation et d'un rapport de préconisations gouvernementales. Cependant, selon la direction sanitaire et sociale, les moyens limités en ressources humaines dont elle dispose ne lui permettent pas d'établir un tel plan. L'agence sanitaire et sociale du territoire et les provinces ont de leur côté mis en place des plans d'action prévoyant le développement de l'activité physique et sportive comme vecteur de prévention, de soin et d'éducation thérapeutique.

En Polynésie française, la prévention de l'obésité repose sur des « orientations stratégiques pluriannuelles 2016-2025 » et sur un « schéma d'organisation sanitaire 2016-2025 », faisant office de document d'application. De surcroît, la Polynésie française a adopté un « schéma de prévention et de promotion de la santé » et un programme relatif à l'alimentation équilibrée et à la pratique de l'activité physique pour la période de 2019 à 2023. Identifiée comme une priorité de santé publique, la prévention de l'obésité a systématiquement représenté une problématique transversale de la stratégie de santé déployée depuis 2018.

Les stratégies de prévention de l'obésité en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ont impliqué la participation d'acteurs variés, notamment associatifs (A), dont les résultats sont insuffisamment mesurés (B).

A. Des programmes portés par de nombreux acteurs peu coordonnés

Les programmes de prévention de l'obésité chez les jeunes mis en place en Nouvelle-Calédonie sont axés sur l'éducation thérapeutique afin de leur permettre de faire des choix judicieux en matière d'alimentation et de pratique de l'activité physique pour favoriser un mode de vie sain. En décembre 2007, cette collectivité s'est dotée d'un programme de prévention des pathologies de surpoids, pour la période 2008-2012. Dans la continuité, deux autres programmes ont été mis en place.

24. Article R. 3212-2 du code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie.

Les provinces ciblent aussi des actions à destination des jeunes, sur l'éducation alimentaire et la pratique d'activités physiques.

SCHÉMA N° 2 | Actions des provinces calédoniennes contre l'obésité des jeunes

Province Sud	Province Nord	Province des îles
• Addictions • Activités physiques • Programme éducation à la santé	• Programme éducation à la santé en milieu scolaire (éducation thérapeutique) • Prise en charge de l'obésité infantile (suivi des pathologies)	• Programme d'éducation à la santé en milieu scolaire (sensibilisation et information)

Source : Cour des comptes

Les actions mises en œuvre par la province Nord comme par la province des îles Loyauté sont réalisées par les centres médico-sociaux. La province des îles Loyauté a mis en place en 2021 un service de prévention et de promotion de la santé situé dans l'enceinte du centre médico-social de Wé, à Lifou. Il réalise un travail de sensibilisation et d'information principalement en milieu scolaire. La province Nord a instauré, en 2022, le programme « *santé ludique pour obésité infantile* ». Il est mis en œuvre dans les centres médico-sociaux de Canala et de Touho pour les enfants de trois à 16 ans, avec pour objectif de développer la prise en charge de l'obésité infantile des enfants dépistés lors de la visite médicale scolaire. Ses actions portent sur la santé maternelle et infantile, l'éducation thérapeutique et le suivi des pathologies chroniques.

En Polynésie française, les mesures les plus significatives conduites depuis 2018 à destination des jeunes se sont traduites par des messages de prévention ainsi que des actions collectives dans les écoles, les communes et le lieu de travail.

Les actions réalisées à l'école en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

Les écoles engagées pour la santé des élèves, en particulier celles relevant du dispositif « *écoles en santé* » en Polynésie française, assurent la promotion d'habitudes de vie favorables à la santé (alimentation saine, pratique régulière de l'activité physique, lutte contre le tabagisme) et citoyennes (tris des déchets, promotion du bien vivre ensemble). Elles sensibilisent également les élèves au patrimoine culturel local. Les écoles ayant intégré le dispositif « *école en santé* » depuis 2017 en Polynésie française, ne fournissent que de l'eau et des repas équilibrés et sains aux élèves. Elles organisent notamment des « *ateliers du goût* », des jardins pédagogiques et la pratique quotidienne de l'activité physique. En 2024, une

expérimentation a été conduite pendant sept mois dans quatre écoles pour offrir des petits déjeuners sains et équilibrés composés de produits locaux, mais cette démarche a été interrompue, pour des raisons logistiques. Des accompagnements sont proposés aux élèves en situation d'obésité et consommateurs de tabac ou de substances nocives. En Nouvelle-Calédonie, l'agence sanitaire et sociale a développé le projet « *Réussir, Être bien, Être ensemble* » en lien avec la direction de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie et la direction diocésaine de l'école catholique pour prévenir l'obésité chez les jeunes par des actions sur les habitudes alimentaires des élèves. La province Nord a instauré, en 2022, le programme « *éducation à la santé en milieu scolaire* » qui a concerné 10 489 enfants en 2023. Ce programme a pour objectif de faciliter l'adoption de comportements favorables à la santé concernant notamment les addictions, l'alimentation, l'hygiène bucco-dentaire, le rhumatisme articulaire aigu, les compétences psychosociales et la santé sexuelle et affective. La province Sud a lancé un projet de prévention des conduites à risques et de lutte contre les addictions et les substances psychoactives par la pratique des activités physiques et sportive en 2020 et un programme santé de proximité de lutte contre l'obésité en 2022. Le projet de prévention des conduites à risques et de lutte contre les addictions et les substances psychoactives par la pratique des activités physiques et sportives a pour objectifs de lutter contre la sédentarité et la prise de poids chez les jeunes à partir de l'école primaire et de lutter contre les addictions et la consommation des substances psychoactives au collège et au lycée. Il propose aux élèves un accès facilité à la pratique d'activités physiques, sportives et culturelles afin de lutter contre les facteurs de risques sanitaires et leurs conséquences. De plus, le comité territorial olympique et sportif²⁵ dispose d'un volet sport et santé bien-être (sensibilisation aux bienfaits de l'activité physique, développement des offres sportives, bien-être et santé, etc.).

La Polynésie française a adopté des plans d'action destinés à favoriser la consommation de produits locaux et à réduire la dépendance alimentaire du territoire. Depuis le 1^{er} août 2022, des pourcentages minimaux de produits locaux à livrer aux services de restauration scolaires ont été fixés²⁶. Cependant, cette réglementation ne prévoit pas de sanction.

Les communes de la Polynésie française ont été incitées à prendre part à la lutte contre l'obésité dans le cadre du programme « *communes en santé* ». Leur espace public a été utilisé pour alerter la population aux risques encourus par la prise de poids. Les actions engagées étaient accessibles aux plus jeunes afin de les inciter à sensibiliser leur entourage.

25. Créé en 1961, ce comité fédère 45 ligues et comités régionaux et rassemble ainsi plus de 600 associations sportives agréées.

26. Soit 80 % pour le poisson, 50 % pour les fruits et légumes, 25 % pour les produits vivriers et 15 % pour la viande.

Enfin, depuis 2016, la Polynésie française a institué une démarche auprès des salariés des entreprises et des administrations pour encourager les comportements de vie sains (alimentation équilibrée, activité physique). Ces mesures ne ciblaient cependant pas uniquement les jeunes travailleurs.

Dans les deux territoires, ces programmes d'action n'ont pas été suffisamment coordonnés. Ce défaut de pilotage institutionnel a nui à la lisibilité des messages et des actions.

B. Des résultats peu mesurables sur la santé des jeunes

En Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française, les réalisations des programmes de prévention de l'obésité à destination des jeunes sont difficilement mesurables.

En Nouvelle-Calédonie, seuls les programmes de prévention de l'obésité de l'agence sanitaire et sociale et celui de la province Sud ont fait l'objet d'une évaluation. Celle-ci a conclu notamment à une absence de portage politique transversal qui nuit à la pleine effectivité des programmes. Les actions en faveur d'une alimentation équilibrée sont ainsi contraintes par l'absence de politique agricole et économique facilitant la disponibilité et l'accessibilité de fruits et légumes. Les actions pour une activité physique régulière peuvent se heurter à des stratégies d'aménagement du territoire et à des politiques de transport visant d'autres objectifs.

Le spectre d'intervention de la prévention de l'obésité des provinces n'est pas assez large. Le programme de la province Sud de prévention des conduites à risques et de lutte contre les addictions, le programme d'éducation à la santé en milieu scolaire de la province Nord ou enfin celui de dépistage et de prise en charge des enfants à risque d'obésité au sein du centre médico-social de Xepenehe à Lifou, limitent leurs interventions à certaines tranches d'âges.

En matière de communication, les évaluations des programmes de prévention mettent en exergue la nécessité d'améliorer la diffusion des messages clés. Même si le slogan « *Mange mieux Bouge plus* » est largement connu, l'évaluation du programme de la province Sud a mis en avant des difficultés du déploiement des actions de communication grand public (campagne télévisuelle notamment).

PHOTO N° 1 | Communication du programme « mange mieux bouge plus »

100 façons de bouger ?

faible 45 mn jour

- Marche lente
- Laver la vaisselle, repasser
- Faire la poussière
- Bricolage, entretien mécanique
- Arroser le jardin
- Pétanque, billard, bowling

modérée 30 mn jour

- Marche rapide (d'un bon pas)
- Laver les vitres ou la voiture
- Passer l'aspirateur
- Jardinage léger, ramassage de feuilles
- Vélo ou rotation « plaisir », aquagym
- Frisbee, voile, golf

élevée 20 mn jour

- Marche avec dénivelés
- Randonnée en montagne
- Bêcher, creuser, tailler les haies
- Jogging, VTT, natation « rapide »
- Sport à la corde, sports de combat, tennis
- Football, basket-ball, volley-ball (et la plupart des jeux de ballon collectifs)
- Squash, escalade
- Aérobie, zumba, danse

L'activité physique la plus favorable à la santé doit au moins avoir une intensité modérée.

À quelle dose ?

Pour ta santé, il est recommandé de pratiquer **au moins 30 minutes** d'activité physique d'intensité modérée.

Le top

Si tu arrives à pratiquer 1 ou 2 activités d'intensité plus élevée chaque semaine, c'est encore mieux !

Le truc

la marche (d'un bon pas) est l'activité physique la plus simple à pratiquer chaque jour.

Technique

Démarche en douceur et augmente progressivement la durée et/ou l'intensité de l'activité physique qui te plaît.

Astuce

l'activité physique peut être répartie tout au long de la journée, en 3x10 min ou 2x15 min ou 1x30 min

BOUGER tous les jours, c'est possible !

MARCHER
JARDINER
FAIRE LE MENAGE
DANSER
FAIRE DU SPORT
BRICOLER
TAILLER LES HAIES
LAVÉ LA VOITURE
Tondre
RANGER SA CHAMBRE
FAIRE LES COURSES
PROMENER LE CHIEN
PRENDRE LES ESCALIERS
JOUER AVEC LES ENFANTS

La marche est l'activité physique la plus simple à pratiquer chaque jour. Pour ma santé, je mange mieux et je bouge au moins 30 min par jour. Plus d'infos sur www.mangemieuxbougeplus.nc

ASSNC
AGENCE SANITAIRE ET SOCIALE
de la Nouvelle-Calédonie

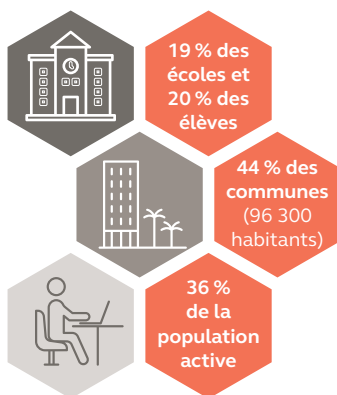
Agence Sanitaire et Sociale de la Nouvelle-Calédonie
16, rue du Gal Gallieni - BP 4 - 98851 Nouméa Cédex
Tél. : +687 250 760 - Fax : +687 250 763

Source : Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie

Les évaluations de ces programmes font ressortir une approche non inclusive et mettent en exergue le recours insuffisant à certains leviers d'action (en particulier les associations de femmes et les instances religieuses), ainsi que le choix de répondre à des sollicitations individuelles d'acteurs (entreprises, écoles, associations, etc.) plutôt que de s'appuyer sur des têtes de réseau pour avoir une approche plus systématique.

En Polynésie française, les dispositifs « écoles en santé », « communes en santé » et « entreprise active et administration active » ont fait l'objet d'une adhésion progressive depuis 2017. Ces démarches favorisent une prise de conscience de la population, dont les jeunes, sur les bienfaits d'une alimentation équilibrée et de l'activité physique.

SCHÉMA N° 3 | Bilan des actions de prévention de l'obésité en Polynésie française (2022)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Polynésie française

En 2023, 28 écoles supplémentaires ont été intégrées dans la démarche « écoles en santé ». Pour autant, en l'absence d'évaluation, la Polynésie française ne peut mesurer les bénéfices de ces actions sur les jeunes de 15 à 25 ans. Elle prévoit cependant de les réaliser à brève échéance.

III. Renforcer la lutte contre l'obésité dans l'intérêt des jeunes

La prévention de l'obésité chez les jeunes nécessite de prioriser ce risque dans les actions d'observation de la santé de la population et de mettre en place des actions ciblées pour cette tranche d'âge (A). Accompagnée d'une évaluation de leurs effets sur la santé des jeunes, cette stratégie permettra de réduire la dépense d'assurance maladie (B).

A. Prioriser la jeunesse

Le recueil de données comme les actions de prévention doivent cibler les jeunes, y compris les plus défavorisés.

1. Déployer une observation de l'obésité par tranche d'âge

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le recueil et l'exploitation des données de santé restent à améliorer. En 2023, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie, en partenariat avec l'Agence française de développement (AFD) et l'État, a annoncé sa volonté de créer un observatoire de la santé en s'appuyant sur l'expertise de la Fédération nationale des observatoires régionaux de la santé (FNORS)²⁷, pour disposer de données fiables et accessibles.

27. [Conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, communiqué de presse du 31 mars 2023.](#)

La problématique de l'obésité s'inscrit pleinement dans ce cadre à condition de la considérer dans sa globalité, c'est-à-dire de s'intéresser à l'état de santé de la population et à l'ensemble des déterminants ayant un impact sur celui-ci : facteurs physiques, psychiques, socioéconomiques, culturels, environnementaux, comportementaux, professionnels ou encore de recours à l'offre de prévention et de soins.

Le recueil et la diffusion de données et d'indicateurs de suivi de l'état de santé de la population en Polynésie française repose sur une veille sanitaire qui ne cible que les maladies transmissibles. La collectivité ne dispose donc pas d'informations sur la prévalence des maladies non transmissibles, dont l'obésité.

Dans les deux territoires, la prévalence de l'obésité, notamment chez les jeunes, doit faire l'objet d'un suivi régulier. Ces résultats nécessitent d'être croisés avec les déterminants sociaux de l'obésité, à collecter par des enquêtes ou des expérimentations afin de mieux connaître et caractériser les conditions sociales et économiques qui favorisent l'obésité.

La diffusion annuelle d'un baromètre sanitaire et social constitue une mesure de transparence pour la population et les élus. Celui-ci doit faciliter le suivi des actions de lutte contre l'obésité en fonction des lieux de vie, de la situation sociale et des tranches d'âge. De plus, des comparaisons avec les autres territoires du Pacifique peuvent éclairer la situation constatée et permettre de proposer des pistes d'action.

2. Prendre en compte les besoins en santé des jeunes en situation de précarité

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française n'ont pas engagé d'actions à destination des jeunes en situation de précarité. Une étude de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), publiée en 2019²⁸, a pourtant établi une relation de cause à effet entre les personnes qui appartiennent au groupe de revenus le plus faible et la prévalence de l'obésité. De plus, une étude publiée en 2020²⁹ a mis en évidence l'existence de liens entre le lieu de vie et l'obésité des jeunes qui y résident, en particulier dans les quartiers défavorisés de zones périurbaines des grandes villes.

Le volet outre-mer du programme national nutrition santé 2019-2023 déployé dans les cinq départements d'outre-mer³⁰ ciblait les publics précaires et, dans une moindre mesure, les jeunes. Les actions réalisées dans ces départements d'outre-mer peuvent servir d'exemples pour le déploiement de mesures contre la prise de poids chez les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, notamment ceux en situation de précarité.

28. Organisation de coopération et de développement économiques, *Le lourd fardeau de l'obésité*, l'économie de la prévention, 10 octobre 2019.

29. Sciences sociales et médecine, *Influence du contexte urbain sur la relation entre la défavorisation du quartier et l'obésité*, tome 265, novembre 2020.

30. Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna se sont associées à la démarche selon un calendrier et des modalités de travail adaptés.

3. Renforcer l'accès des jeunes à une alimentation équilibrée

Les orientations de la politique de lutte contre le surpoids et l'obésité en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française sont comparables avec celles de l'hexagone et des départements d'outre-mer. Cependant, la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer n'a pas été étendue en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, autonomes en la matière. Cette loi prévoit pourtant que la quantité de sucre ajoutée dans les produits commercialisés en outre-mer ne doit pas excéder celle de produits identiques commercialisés dans l'hexagone.

Les deux territoires mettent en œuvre une fiscalité sur les produits sucrés³¹. La fiscalité comportementale représente, selon la Cour³², un vecteur utile d'évolution des comportements et un outil de prévention des risques en santé et de l'obésité. En Nouvelle-Calédonie, une taxe comportementale visant à limiter la consommation de sucre a été mise en place par la loi de pays n° 2024-2 du 15 janvier 2024 instituant une taxe sur certains produits alimentaires contenant du sucre. Cette loi prévoit que le tarif de la taxe est fixé par délibération du congrès sur la base de la quantité spécifique ou forfaitaire de sucre, par litre ou par kilogramme de poids net, contenue dans les produits. Un arrêté du 8 février 2024 détaille la liste des produits concernés. Une délibération du 3 mai 2024 fixe les tarifs applicables. Le produit de la taxe, estimé à 12,57 M€ par an, est affecté à la prévention.

La Polynésie française a adopté en décembre 2018 la loi du Pays n° 2018-41 qui a mis en place une fiscalité comportementale destinée à inciter les producteurs à diminuer la teneur en sucre de leurs produits et, par l'effet de la hausse des prix, à inciter les consommateurs à modifier favorablement leurs habitudes de consommation alimentaire.

Par la suite, la Polynésie française a adopté une loi du Pays le 1^{er} juillet 2019³³ qui a modifié le régime de la taxe de consommation pour la prévention en retirant notamment la purée de fruits de la liste des produits ciblés et en modifiant les paliers de teneur en sucre. Le périmètre de cette taxe a été limité afin de ne pas peser sur la rentabilité des entreprises locales concernées. La Polynésie française prévoit de faire entrer en vigueur, à la fin 2025, une loi du Pays équivalente à la loi précitée du 3 juin 2013 et de renforcer la fiscalité des produits alimentaires sucrés fabriqués localement, dont les boissons. Les recettes correspondantes permettraient de financer les activités de prévention de l'obésité et de contrôle des politiques de santé.

31. Dans son étude de juillet 2024, la Drees estime que cet outil peut être efficace notamment si, pour lutter contre son caractère régressif, les recettes sont utilisées pour favoriser l'accès à des aliments sains (les dossiers de la Drees, n°118).

32. Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité nutritionnelle*, 5 juillet 2023.

33. Loi du pays n° 2019-21 du 1^{er} juillet 2019 portant modification du régime de la taxe de consommation pour la prévention.

De surcroît, dans l'hexagone, le ministère chargé de la santé a observé que les systèmes d'étiquetage nutritionnel simplifiés sont efficaces pour orienter les choix alimentaires et sont bien compris des consommateurs³⁴. La fiscalité comportementale gagnerait donc à être complétée, en Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française, par une réglementation sur l'étiquetage nutritionnel des produits commercialisés et sur leur publicité, notamment à destination des jeunes.

Par ailleurs, afin de faciliter l'accès des jeunes à une alimentation équilibrée, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française devraient organiser l'encadrement de la commercialisation et de la distribution des produits jugés néfastes pour la santé dans les écoles et les établissements d'enseignement. Une telle mesure pourrait être complétée par une réglementation destinée à limiter l'offre de restauration rapide aux abords de ces établissements. La Polynésie française affirme avoir engagé des actions auprès des commerçants, mais aucun bilan chiffré n'est disponible.

4. Réduire la sédentarité des jeunes et encourager l'activité physique

D'une manière générale, la prise de conscience chez les jeunes que le rapport entre les calories consommées et les calories dépensées protège de l'obésité doit représenter un objectif à atteindre.

SCHÉMA N° 4 | Déterminants de prévention de l'obésité juvénile



Source : Cour des comptes

En complément de messages de prévention adaptés à la jeunesse, l'aménagement d'équipements sportifs en accès libre sur différents points des deux territoires favorisera l'accès des jeunes à la pratique d'une activité physique. La Polynésie française prévoit de faire progresser le niveau d'activité physique de la population de 10 %, sans distinction d'âge, avec l'aménagement de parcours en santé en 2025, dans au moins dix communes de l'île de Tahiti. En 2024 et en 2025, elle indique prévoir d'allouer respectivement 0,84 M€ et 1,68 M€ de crédits complémentaires pour structurer un dispositif de prévention faisant intervenir des acteurs associatifs et destiné à promouvoir l'alimentation saine et l'activité physique.

34. Ministère de la santé et de la prévention, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), *Surpoids et obésité : facteurs de risques et politiques de prévention, les dossiers de la Drees*, 18 juillet 2024.

B. Mieux évaluer les résultats pour réduire les coûts associés à l'obésité

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française doivent renforcer la mesure des bénéfices de la prévention de l'obésité. Une évaluation triennale donnant lieu à un rapport public est nécessaire pour informer la population et ajuster les stratégies et plans d'action. Les partenaires de la politique de santé (communes, associations, professionnels de santé, etc.) disposeront alors d'informations utiles pour développer leurs propres messages à destination des jeunes. La Polynésie française indique prévoir d'évaluer, à l'avenir, les politiques publiques de prévention de l'obésité au fur et à mesure de la mise en œuvre des recommandations de la Cour et de l'étude de leurs incidences.

En outre, le renforcement de la prévention de l'obésité chez les jeunes contribuera à la lutte contre les maladies chroniques non transmissibles. Les actions de prévention gagnent en efficacité lorsqu'elles sont mises en œuvre dès le plus jeune âge.

Le lien le plus direct entre l'obésité et des longues maladies concerne le diabète de type 2. En Polynésie française, 70 % des patients atteints de diabète sont en situation d'obésité. Ce taux s'élève à 80 % en Nouvelle-Calédonie. Entre 2018 et 2023, la dépense annuelle d'assurance maladie associée au diabète sucré chez les jeunes de 15 à 25 ans a progressé de 41 % en Polynésie française et de 32,2 % en Nouvelle-Calédonie (en 2023, elle atteignait 0,11 M€ en Polynésie française et 0,24 M€ en Nouvelle-Calédonie). Si rien n'est fait, la charge financière pour l'assurance maladie de la prise en charge du diabète sucré chez les 15-25 ans pourrait atteindre 0,56 M€ en Polynésie française et 0,32 M€ en Nouvelle-Calédonie en 2028.

La réduction progressive de la prévalence de l'obésité des jeunes permettra donc une meilleure maîtrise de la dépense annuelle d'assurance maladie, notamment celle associée aux affections de longue durée.

Conclusion et recommandations

Alors que l'obésité progresse chez les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, son suivi demeure partiel.

Dans ces deux territoires, les politiques de prévention de l'obésité doivent faire l'objet de programmes spécifiquement consacrés à la jeunesse. Les causes et les enjeux sanitaires et sociaux associés à cette maladie sont identifiés, particulièrement chez les jeunes les plus précaires, et appellent aujourd'hui des politiques publiques plus ambitieuses, mieux organisées et systématiquement évaluées.

La priorité consiste à renforcer la prévention de l'obésité chez les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française par des actions plus volontaires, notamment fiscales et informationnelles, et une observation plus précise et régulière de leur santé, permettant de maîtriser davantage les conséquences et les coûts associés à cette pathologie.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. réglementer la teneur en sucre des produits alimentaires importés, mettre en œuvre une taxe comportementale sur les produits contenant du sucre et imposer l'étiquetage nutritionnel des produits commercialisés (*gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française*) ;
2. favoriser la pratique sportive des jeunes et la lutte contre la sédentarité, dès 2026, en développant des infrastructures en accès libre destinées à la pratique de l'activité physique (*gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française*) ;
3. encadrer, dès 2026, la commercialisation et la distribution des produits jugés néfastes pour la santé à l'intérieur et aux abords des écoles et des établissements d'enseignement (*gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française*).

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse de la ministre du travail, de la santé, des solidarités
et des familles.....130

Destinataire n’ayant pas d’observation

Monsieur le Président de la Polynésie française

Destinataire n’ayant pas répondu

Monsieur le Président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie

Réponse de la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles

Plusieurs des constats que vous mettez en avant concernant nos ministères et appellent les observations suivantes concernant les trois recommandations formulées :

- 1. Réglementer la teneur en sucre des produits alimentaires importés, mettre en œuvre une taxe comportementale sur les produits contenant du sucre et imposer l’étiquetage nutritionnel des produits commercialisés (gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française)

En France métropolitaine, plusieurs mesures sont mises en place en lien avec cette recommandation n° 1.

Tout d’abord, concernant la teneur en sucre des produits : en Polynésie, la France métropolitaine représente un des principaux fournisseurs de produits alimentaires du territoire (70 % des importations en boissons, la moitié des produits laitiers). En Nouvelle-Calédonie, la France métropolitaine représente également l’un des principaux importateurs de marchandises.

En France métropolitaine, des travaux seront menés dans le cadre de la SNANC dès 2025 afin d’aboutir à une réduction significative des teneurs en sucre des produits les plus contributeurs (ex: biscuits, produits chocolatés, etc.), commercialisés en France métropolitaine mais également dans les territoires ultramarins, Si la fixation de seuils nutritionnels dans la réglementation a également été envisagée en France métropolitaine, celle-ci se heurte à des contraintes juridiques du fait de la législation européenne. Néanmoins, cette voie pourrait être expertisée pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie au regard des enjeux de santé sur ces territoires.

Concernant la fiscalité comportementale, une taxe sur les boissons sucrées et édulcorées a été mise en place en 2012 et révisée en 2018 afin de tenir compte de la quantité de sucres ajoutés dans le produit. Ce type de mesure a été mis en place par l'État afin de répondre à un double objectif : inciter les industriels à diminuer la teneur en sucres des boissons et encourager les consommateurs à se tourner vers des produits moins sucrés. Dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2025, des discussions ont eu lieu afin de modifier le barème de la taxe sur les boissons sucrées afin d'optimiser son efficacité. La mise en place d'une taxe nutritionnelle est un levier recommandé par les organismes d'expertise, dont l'Organisation mondiale de la santé afin d'améliorer l'état de santé de la population. Par ailleurs, en France métropolitaine, un projet de taxe sur les produits sucrés n'a pas abouti et une démarche collective de reformulation avec les filières agroalimentaires reste la voie privilégiée pour améliorer les recettes.

En France métropolitaine, les produits industriels préemballés sont soumis à l'étiquetage nutritionnel obligatoire en face arrière des emballages, imposé par le règlement européen n° 1169/2011 (dit INCO), avec notamment l'affichage obligatoire d'un tableau de composition nutritionnelle et de la liste d'ingrédients. En complément, le Gouvernement français a adopté en octobre 2017 le logo *Nutri-Score* comme forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle. Ce système basé sur le volontariat du fait de la réglementation européenne en vigueur, a été montré comme efficace pour aider les consommateurs à identifier et comparer la qualité nutritionnelle des produits pour encourager des choix plus favorables à la santé. Il est par ailleurs utilisé par un nombre croissant d'entreprises en France métropolitaine avec début 2024, plus de 1 400 entreprises engagées soit plus de 62 % des parts de marché en volumes de vente. Dans le cadre du PNNS et notamment de son volet ultramarin, l'État recommande le déploiement de ce logo sur les produits préemballés, y compris sur les produits fabriqués et commercialisés dans les territoires ultramarins afin d'aider les consommateurs à se tourner vers des produits plus sains.

2. Favoriser la pratique sportive des jeunes et la lutte contre la sédentarité dès 2026 en développant des infrastructures en accès libre destinées à la pratique de l'activité physique (gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française)

Le sous-équipement notoire en infrastructures sportives dans l'ensemble des outre-mer comparativement à la France métropolitaine est souligné par le Sénateur Dominique Théophile dans son rapport sur les politiques publiques du sport dans les outre-mer paru en mai 2023. Ce rapport souligne la nécessité d'un rattrapage intégrant d'emblée les questions d'entretien des équipements et de formation des professionnels pour garantir la durabilité. À noter par ailleurs que les chiffres de ce rapport diffèrent quelque peu de ceux cités par la Cour : taux d'équipement pour 10 000 habitants de 41,8 pour la Nouvelle-Calédonie et de 38,2 pour la Polynésie française, avec une moyenne à 53,7 pour 2018 (cf. [rapport-politiques-publiques-du-sport-dans-les-outre-mer71 50.pdf](#)).

La mise à disposition d'équipements en libre accès contribue à rendre l'environnement favorable à l'activité physique, axe essentiel des politiques en matière d'activité physique. Le caractère libre et spontané de la pratique peut être attractif pour certains. L'ONAPS (Observatoire national de l'activité physique et la sédentarité) dans un rapport sur les facteurs d'influence de l'activité physique et sportive et de la sédentarité chez les jeunes cite comme premier facteur le plaisir et l'amusement, et a *contrario* l'effet repoussoir possible d'un cadre et de règles imposées. Néanmoins la mise à disposition « brute » d'infrastructures n'est pas forcément suffisante, Des modalités d'accompagnement pour inciter les publics les plus éloignés de la pratique à s'en saisir peuvent être nécessaires.

La Guadeloupe par exemple a mis en place des « *Parcours Sportifs de Santé Sécurisés* » (35 parcours sur le territoire guadeloupéen) gratuits, en libre accès, avec des plages horaires hebdomadaires où des professionnels de l'activité physique sont présents pour accompagner les usagers.

Les maisons sport-santé (MSS) sont des acteurs ressources pour informer, orienter, accompagner le public vers diverses solutions pour intégrer l'activité physique à son quotidien. Des MSS existent en Nouvelle- Calédonie et en Polynésie (ne bénéficient pas de financements État).

Dans le cadre de la prochaine *Stratégie nationale sport-santé* (en cours d'élaboration pour 2025-2030), la promotion d'« environnements actifs » au sens d'environnements favorables à l'activité physique et à la réduction de la sédentarité, continuera d'être une des clés de voûte.

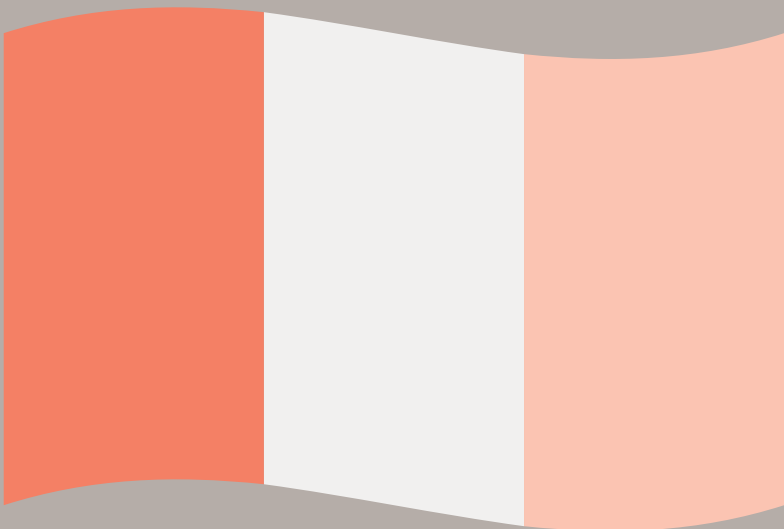
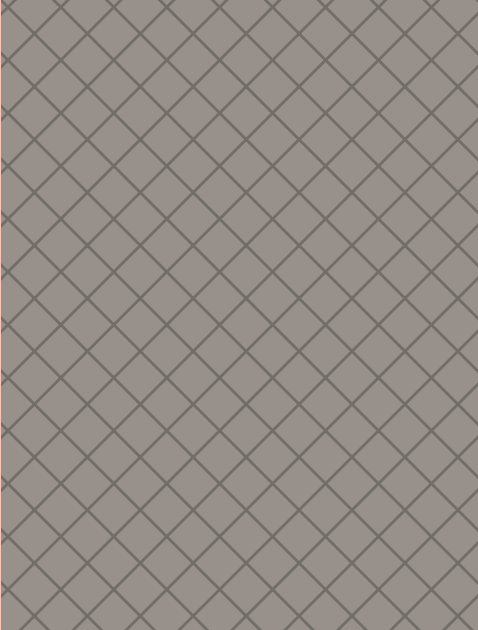
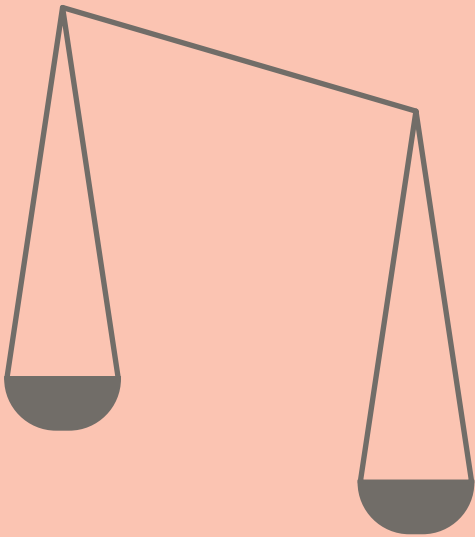
3. Encadrer dès 2026, la commercialisation et distribution des produits jugés néfastes pour la santé à l'intérieur et aux abords des écoles et des établissements d'enseignement (gouvernements de la Nouvelle- Calédonie et de la Polynésie française)

L'instauration de périmètres de protection autour d'édifices ou d'établissements spécifiques date des ordonnances du 7 janvier 1959 et du 29 novembre 1960. À l'intérieur de ces zones de protection, l'installation de débits de boissons à consommer sur place est interdite, et le périmètre est défini au cas par cas par arrêté préfectoral, Ainsi, afin de protéger la santé des mineurs, des périmètres d'interdiction d'ouverture de débit d'alcool existent autour des établissements à destination de la jeunesse, tels que les établissements d'enseignement ou de formation.

Concernant les denrées alimentaires, l'article 30 de la loi de santé publique du 9 août 2004 prévoit que depuis le 1^{er} septembre 2005, « *les distributeurs automatiques de boissons et de produits alimentaires payants et accessibles aux élèves sont interdits dans les établissements scolaires* ». En revanche, il n'existe pas d'autre réglementation à ce stade sur le sujet en France métropolitaine. Néanmoins, dans son rapport pour le 4^{ème} Programme national nutrition santé, le Haut Conseil de la santé publique recommandait de mettre en place une taxe d'installation spécifique pour tout établissement de restauration rapide situé à proximité d'un établissement scolaire du primaire, secondaire ou supérieur.

Ces trois recommandations ont trait à la politique de santé publique et donc de la compétence des territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. Comme prévu par l'article L 1411-10 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016, il pourrait être proposé à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie de s'associer par convention, dans le respect de leurs compétences, à la mise en œuvre des plans et des programmes qui résultent de la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé. Dans le cas présent, cela correspondrait à la mise en œuvre de la future *Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat* (SNANC), la *Stratégie nationale sport-santé* (SNSS) et le *Programme national nutrition santé* (PNNS).

Enfin, nous appelons votre attention sur le fait que la DREES conduit des enquêtes sur les habitudes de consommation alimentaires, en particulier, l'enquête de santé européenne EHIS qui pourraient constituer une source statistique plus solide que les résultats d'une enquête du Crédoc. Cette enquête repose sur une méthodologie statistique solide (échantillonnage probabiliste vs méthode des quotas pour le Crédoc), avec un échantillon plus large garantissant une meilleure précision (14 000 personnes vs 3 000 pour le Crédoc) et reconnue d'intérêt général et de qualité statistique, conformément au cadre défini par la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. Les résultats sur la fréquence de consommation des fruits et légumes peuvent être consultés en accès libre sur le site de la DREES pour 2019 et d'Eurostat pour la comparaison par rapport à 2014. Il serait préférable dans ces conditions de privilégier les informations du service statistique public.



QUATRIÈME PARTIE

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

Les notions de vivre ensemble et de cohésion sociale sont difficiles à définir dans un monde où les jeunes, qui découvrent les problématiques du monde adulte, affichent une grande défiance à l'égard des institutions. Cette défiance est l'un des principaux marqueurs de la crise de la représentation démocratique. Or, la participation à la vie politique constitue un moment important pour tout citoyen en lui permettant de contribuer à la définition des grandes orientations du pays à travers l'exercice du droit de vote.

Les préoccupations majeures des jeunes portent sur les inégalités sociales et les questions environnementales. Néanmoins, et conformément à l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les enjeux de sécurité, comme de liberté, de propriété ou de résistance à l'oppression, ne doivent pas être exclus des préoccupations.

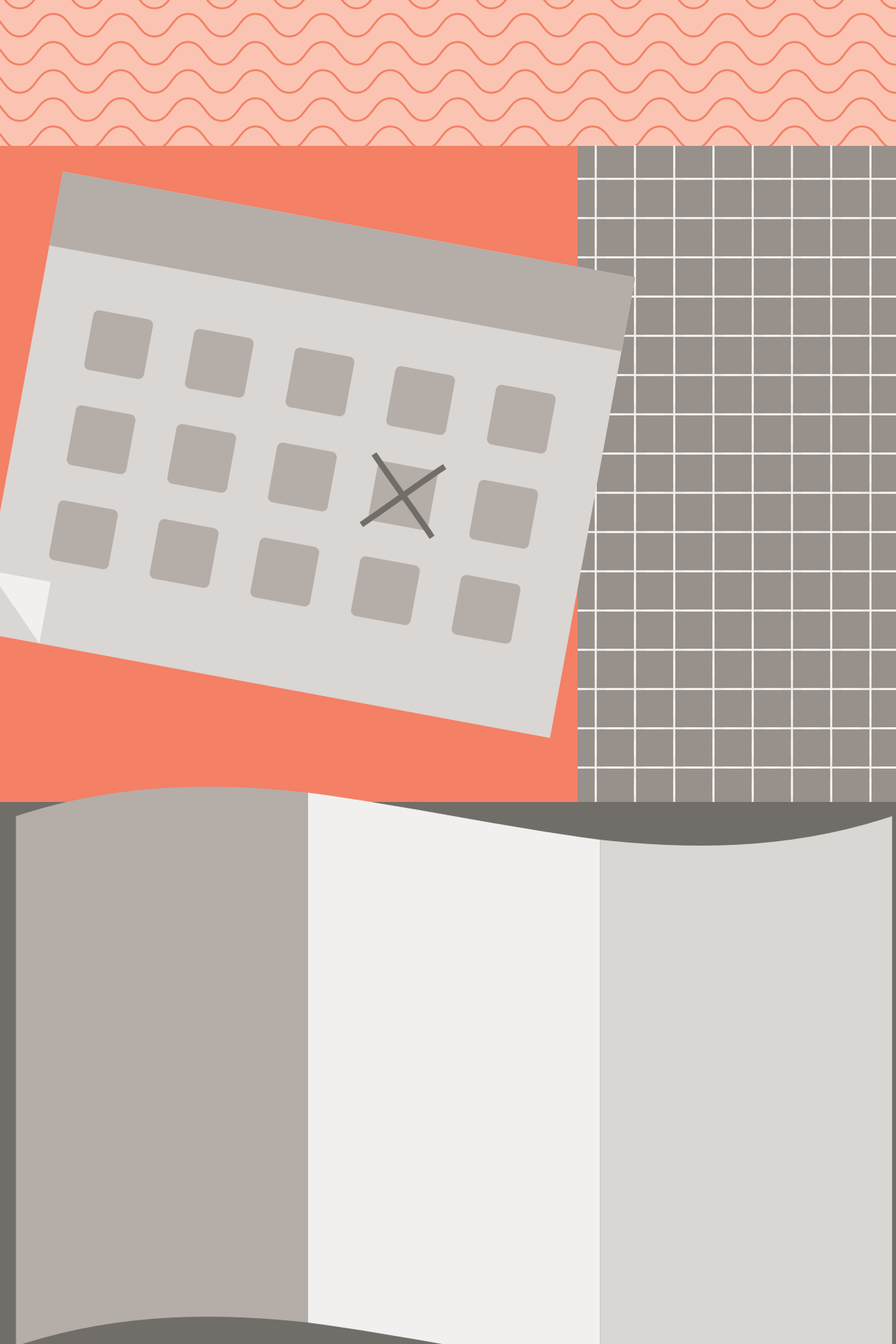
La Journée Défense et Citoyenneté, créée en 2011, constitue une occasion unique de s'adresser à la quasi-totalité d'une classe d'âge. Elle concourt à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse. La volonté du ministère des armées de renforcer la dimension militaire du dispositif doit être conciliée avec les objectifs plus larges que lui assigne la loi.

Parmi les difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés, certaines se cumulent (scolarité, santé, logement, travail, etc.) et constituent autant d'obstacles qui peuvent les mener à l'exclusion, quand elles ne les conduisent pas devant les juridictions pénales. Face à ces situations souvent très difficiles, le ministère de la justice noue de nombreux partenariats. Pourtant, en dépit de ces efforts, le constat reste insatisfaisant, ce qui pose la question d'une

intervention, le plus en amont possible, auprès des familles. L'importance de ces dernières dans le devenir des jeunes délinquants est soulignée par tous les professionnels, ceci d'autant plus qu'en matière pénale, il n'existe pas de politique homogène à leur égard. Celle-ci est marquée par une rupture lors de la majorité. La justice des mineurs s'appuie sur un cadre spécifique où l'éducatif prévaut sur le répressif avec, en parallèle, une forte individualisation de la réponse pénale. Les jeunes majeurs relèvent, pour leur part, du droit commun.

Atteindre la majorité ouvre aussi de nouveaux droits, à commencer par celui de voter, et crée également de nouvelles obligations. Contribuer aux finances publiques, notamment au travers de l'impôt sur le revenu, est couramment associé à la citoyenneté, la majorité fiscale coïncidant avec la majorité civile. Alors que 16 % seulement des jeunes acquittent effectivement cet impôt, ils portent un regard critique sur la fiscalité, qui s'explique par une méconnaissance de cette matière, associée au sentiment de payer un impôt trop élevé et inéquitabement réparti, et un regard sévère sur la gestion des fonds publics. Ce constat appelle à développer l'éducation au civisme fiscal, de manière plus innovante et volontaire que ce n'est le cas aujourd'hui.

Conçue comme une éducation à l'art, l'éducation artistique et culturelle contribue à la formation et à l'émancipation de la personne et du citoyen, à travers le développement de sa sensibilité, de sa créativité et de son esprit critique. Les élèves doivent ainsi bénéficier d'un parcours d'éducation artistique et culturelle qui associe la fréquentation des œuvres, la rencontre avec les artistes, la pratique artistique et l'acquisition de connaissances pour leur offrir une ouverture aux arts et à la culture.



1.

La Journée Défense et Citoyenneté, des objectifs à redéfinir

La loi du 28 octobre 1997¹ a suspendu la conscription tout en prévoyant qu'elle puisse être rétablie par le Parlement en cas de nécessité². Elle a instauré simultanément une journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) destinée à maintenir un lien entre les armées et la jeunesse, à rappeler le devoir de défense nationale qui s'impose à tout citoyen et à assurer les conditions d'un éventuel appel sous les drapeaux.

La Journée Défense et Citoyenneté (JDC) a succédé à la JAPD en 2011. Après l'enseignement de défense dispensé pendant la scolarité et le recensement à 16 ans, la JDC est la dernière des trois étapes du parcours obligatoire de citoyenneté conçu pour les jeunes Français. La loi prévoit que, pendant cette journée, les appelés soient sensibilisés aux enjeux de défense nationale, informés sur son organisation et sur le modèle français de sécurité civile, sur les droits et devoirs liés

1. Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

2. Article L. 112-2 du code du service national.

à la citoyenneté, ainsi que sur le don d'organe, de sang et de moelle osseuse. Dans une optique de prévention, ils doivent aussi être informés des conduites à risques et sur l'égalité femmes-hommes.

L'organisation de cette journée incombe à la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) du ministère des armées, en lien avec des animateurs militaires chargés d'en dispenser les contenus. Le certificat individuel de participation délivré à l'issue doit être présenté pour l'inscription au permis de conduire et à tout examen organisé par la puissance publique. Ce dispositif, qui s'impose à tous les Français âgés de 16 à 18 ans³, sert aussi à l'établissement des listes électorales et à la détection de l'illettrisme.

En 2023, 17 600 JDC ont réuni près de 807 000 jeunes sur 353 sites, dont 55 % de sites militaires.

Près de dix ans après une première enquête menée à la demande de la commission des finances du Sénat⁴, la Cour a souhaité réexaminer le dispositif. Alors que les contextes sociaux, nationaux et internationaux renouvellent les enjeux de cette journée, la montée en puissance du service national universel (SNU) depuis son annonce en 2017 bouscule fortement le contenu et l'organisation de la Journée Défense et Citoyenneté.

Dans cet environnement particulièrement mouvant, malgré une organisation robuste et professionnalisée, le modèle actuel de la JDC apparaît à bout de souffle (I). De fait, l'apport de la journée s'avère incertain et le dispositif souffre de faiblesses persistantes (II). Ses finalités doivent donc être actualisées et redéfinies en adéquation avec l'évolution du contexte (III).

3. La procédure de régularisation permet de participer à la JDC jusqu'à l'âge de 25 ans. Les jeunes femmes sont concernées par le dispositif depuis le 8 avril 2000.

4. Cour des comptes, *La Journée Défense et Citoyenneté*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2016.

Chiffres clés

806 962 jeunes

ont effectué leur Journée Défense et Citoyenneté (JDC) en 2023



1,8%

des appelés ayant atteint 25 ans en 2022 n'avaient pas effectué leur JDC

1 261

c'est le nombre de postes dont dispose la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ). 90% sont mobilisés par la JDC.

105 M€/an

coût estimé du dispositif

Source : DSNJ (Direction du service national et de la jeunesse, du ministère des armées)

I. Une organisation soumise à de fortes tensions

La direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) et les contributeurs militaires sont mobilisés pour offrir aux jeunes auxquels elle s'adresse une journée qui se déroule dans de bonnes conditions. Face au renforcement et à la multiplication des contraintes, le dispositif actuel apparaît cependant à bout de souffle.

A. Un dispositif bien établi

1. Une organisation normée

La Journée Défense et Citoyenneté a pour objet « *de conforter l'esprit de défense et de concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse* »⁵. À cet objectif principal, décliné en plusieurs modules d'information, s'ajoute la détection des difficultés de lecture, historiquement opérée lors de la conscription.

Ces dernières années, le déroulement de la journée-type s'opérait sous la responsabilité d'un chef de session supervisant une ou plusieurs salles de 40 à 50 jeunes chacune. Dans chaque salle officiaient selon les séquences :

- deux animateurs militaires d'active ou réservistes pour les modules « Défense » et « Citoyenneté » ;
- deux agents de la DSNJ, « secrétaires encadrants » chargés des étapes administratives, du test de lecture et des questionnaires de satisfaction.

5. Article L. 111-2 du code du service national.

SCHÉMA N° 1 | Répartition des rôles entre animateurs militaires et encadrants DSNJ lors de la JDC (7 heures)*

En amont de journée : • Organisation administrative et matérielle des sessions sur les sites accueillant la JDC • Exploitation des demandes et des situations particulières, dialogue avec les mairies	En début de journée : • Installation des salles • Accueil des jeunes • Formalités administratives • Test de détection des difficultés de lecture
MODULE 1 : une défense nécessaire Présentation des risques et menaces, géopolitique, cyber-attaques, terrorisme → Cartes 1h00 → Quizz → Diaporamas	En parallèle tout au long de la journée : • Mise à jour de la base de données à partir des fiches administratives renseignées par les jeunes • Entretiens avec les jeunes identifiés en difficulté de lecture • Accompagnement et échanges avec les jeunes lors des pauses et repas
MODULE 2 : l'organisation de notre défense Présentation des institutions, de la protection civile et des armées → Films 1h00 → Quizz → Diaporamas	
En cours de journée : activité défense et citoyenneté 0h45	
MODULE 3 : soyez engagé Présentation des modes d'engagement civils et militaires, ainsi que des métiers → Films 1h00 → Quizz → Diaporamas	En fin de journée : • Fiches de liaisons pour les jeunes intéressés • Questionnaire à chaud sur la JDC • Remise des certificats individuels de participation
■ Étape relevant des secrétaires encadrants, agents de la DSNJ ■ Étape relevant des animateurs militaires	

* organisation en vigueur du 1^{er} septembre 2023 au 1^{er} août 2024

Source : Cour des comptes

L'organisation matérielle et l'encadrement administratif de la Journée Défense et Citoyenneté sont confiés au ministère des armées, à travers sa direction du service national et de la jeunesse (DSNJ). Épicentre de la politique des armées en direction de la jeunesse, cette dernière a aujourd'hui pour missions :

- l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du service national, l'organisation de la JDC et les missions connexes ;
- la mise en œuvre du service militaire volontaire (SMV, créé en 2015 et pérennisé en 2019) et de la Journée Défense et Mémoire effectuée dans le cadre du service national universel (SNU) depuis 2019 ;
- l'animation de la mise en œuvre des politiques en faveur de la jeunesse.

Pour accomplir ces missions, la DSNJ disposait en 2023 de 1 261 postes, dont 90 % pour la JDC. Les agents correspondants sont répartis dans cinq établissements métropolitains à compétence territoriale coiffant chacun six centres (trois seulement en Île-de-France) et six centres pour l'outre-mer.

2. Un coût mieux connu et qui pourrait augmenter

Le coût affiché de la JDC, environ 105 M€ par an, repose sur des estimations reconduites à l'identique d'un exercice à l'autre pour certains postes de dépenses. Compris entre 135 € et 140 € par jeune depuis 2015 (hors crise sanitaire), l'indicateur du coût individuel mentionné dans le rapport annuel de performance du programme 169 – *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation* est donc sujet à caution.

Les dépenses sont réparties sur quatre programmes budgétaires⁶, parmi lesquels celui dont relève la direction du service national et de la jeunesse (pour une quinzaine de M€). Face à la difficulté à consolider les dépenses liées à la Journée Défense et Citoyenneté, une première étape visant à préciser les imputations analytiques de la masse salariale a été menée en 2018. L'élaboration d'une nouvelle comptabilité analytique destinée à fiabiliser les coûts du soutien et mieux identifier et répartir la masse salariale affectée aux missions nouvelles de la DSNJ (service national universel, service militaire volontaire, etc.) a abouti pour l'exercice 2023. Selon ce nouveau modèle, la JDC aurait coûté 104 M€ en 2023, dont près de 76 M€ de masse salariale.

En cours de gestion 2024, ont été demandées à la direction du service national et de la jeunesse des mesures d'économie qui représentaient plus de 10 % du budget alloué à ses missions. Pour autant, une provision de 15 M€ supplémentaires était prévue dans le projet de loi de finances pour 2025 pour lui permettre de financer la rénovation prévue de la JDC et son pendant informatique. À ce montant s'ajouteront les dépenses relevant d'autres programmes budgétaires (masse salariale notamment).

B. ...qui subit de fortes contraintes

Les tensions sur les effectifs de la DSNJ et la difficulté à disposer des animateurs militaires en nombre suffisant fragilisent la capacité du dispositif à remplir ses missions. En conséquence, malgré des adaptations fréquentes, les conditions de réalisation de la Journée Défense et Citoyenneté se dégradent.

1. Des moyens humains qui se contractent

- a) La DSNJ doit composer avec une diminution régulière de ses effectifs et des difficultés nouvelles de recrutement

Entre 2008 et 2014, les effectifs de la direction du service national et de la jeunesse ont été réduits de plus de moitié, suivant la trajectoire définie dans le cadre de la révision générale des politiques publiques engagée en 2007. Entre 2015 et 2023, la baisse s'est poursuivie plus lentement, les effectifs théoriques diminuant de

6. Programme 169 – *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation*, dont relève la DSNJ depuis 2022 ; programme 212 – *Soutien de la politique de défense* (masse salariale de la DSNJ et des animateurs JDC, et dépenses d'investissement) ; programme 152 – *Gendarmerie nationale* (animateurs) ; programme 178 – *Préparation et emploi des forces* (part estimée du soutien mutualisé des bases de défense consacrée à la JDC).

5,6 %, pour atteindre 1 261 postes en 2023, dont 90 % pour la Journée Défense et Citoyenneté. Les effectifs affectés à la JDC ont diminué plus rapidement que ceux de l'ensemble de la direction (- 12,3 % depuis 2015). En parallèle, la masse salariale de la direction dans son ensemble (82 M€ en 2023) a crû de 10 % en raison des hausses de rémunération liées aux avancements de grade et d'échelon et d'une politique de repyramidage destinée à adapter les effectifs aux missions et à la numérisation.

La moyenne d'âge de la DSNJ est élevée (28,6 % de ses agents avaient plus de 55 ans en 2023), mais elle connaît un rajeunissement accéléré (la moyenne d'âge a baissé de sept ans en deux ans) du fait des départs en retraite et du taux de rotation très important qui en découle (21,6 % en 2023⁷, soit + 5,7 points depuis 2015).

Alors qu'aucun poste n'était vacant en 2015 et 2016, la DSNJ comptait 8,5 % de postes non pourvus en 2023. Les vacances de poste présentent des disparités interrégionales importantes, les effectifs n'étant complets que dans les centres d'outre-mer. La situation est particulièrement tendue en Île-de-France, où 15,8 % des postes étaient vacants en 2022, et encore 11 % en 2023 malgré les efforts engagés pour y remédier. Les facteurs explicatifs de ces difficultés de recrutement sont de plusieurs ordres, entre contraintes des postes de secrétaire encadrant (déplacements, horaires, journées continues, découchés) et questionnements, voire inquiétudes quant au positionnement et à l'avenir de la DSNJ dans le contexte de montée en puissance du service national universel.

b) Des animateurs militaires de moins en moins disponibles

L'animation des sessions de la Journée Défense et Citoyenneté est confiée à des militaires d'active et, pour 22 % des effectifs qu'elle mobilise, à des réservistes – part qui devrait augmenter si aboutit le projet de doter la DSNJ d'un vivier de 1 000 animateurs réservistes d'ici trois ans, afin de soulager les contributeurs militaires.

Le besoin en animateurs est programmé annuellement en fonction des cohortes de jeunes et réparti entre les employeurs sollicités pour y contribuer, puis décliné de façon « prévisionnelle » 140 jours avant la date de la JDC, et « définitive » 60 jours avant. Chaque armée, direction ou service détermine les modalités de mobilisation de son vivier sur la base du volontariat.

Principaux contributeurs historiques, la gendarmerie et l'armée de terre fournissent ensemble près de 57 % des jours/animateurs de la Journée Défense et Citoyenneté. Elles sont suivies par l'armée de l'air et de l'espace et la marine, qui animent ensemble plus du quart des JDC.

Les tensions sur les effectifs des armées et les contextes opérationnels souvent chargés, ainsi que les sollicitations liées aux nouvelles missions, accroissent la difficulté des contributeurs à libérer de leurs missions principales le nombre requis de militaires d'active pour animer les JDC. En conséquence, le respect global du nombre de jours/animateurs prévu n'est plus assuré depuis 2019.

7. 10 à 15 % dans les armées en 2018 et 8,4 % pour la fonction publique d'État.

Par ailleurs, le nombre de jeunes accueillis a augmenté de 4 % entre 2016 et 2023, tandis que le vivier global d'animateurs et le vivier dit « utile » (c'est-à-dire les animateurs ayant animé au moins une session au cours de l'année précédente) ont respectivement diminué de 31 % et 24 %. Le nombre annuel moyen de sessions est ainsi passé de 3,9 par animateur en 2015 à 5,8 en 2023 (+ 50 %), avec des disparités interrégionales considérables. Ainsi, en Île-de-France, les animateurs ont en moyenne effectué 9,4 tours en 2023, contre 4,1 à 7,3 dans les autres régions métropolitaines et 3 outre-mer.

La qualité des animateurs et leur capacité à transmettre les messages, comme à donner une bonne image de l'armée, sont cruciales. C'est pourquoi une politique de suivi comprenant un processus d'évaluation a été mise en place dès 2011 puis ajustée à plusieurs reprises avant d'être suspendue durant la crise sanitaire. Les tensions sur le vivier et la nécessité de disposer d'un nombre d'animateurs suffisant ont pu conduire à renoncer aux évaluations. Cet abandon *de facto* est regrettable dès lors que cette politique avait aussi pour objectif de fidéliser le vivier, notamment en valorisant les animateurs et en marquant la reconnaissance de l'institution à leur endroit.

2. Des limites de productivité désormais atteintes

a) Le SNU percute l'organisation de la JDC

Le service national universel est un dispositif destiné aux jeunes de 15 à 17 ans, actuellement sur la base du volontariat, annoncé en 2017 et progressivement déployé depuis lors. Il comprend un « séjour de cohésion » de 12 jours, une mission d'intérêt général puis un engagement auprès d'une association ou institution publique. 40 000 jeunes l'ont effectué en 2023.

Le SNU, et le séjour de cohésion qui en est l'élément central, relèvent de l'Éducation nationale, mais l'organisation et l'animation de la Journée Défense et Mémoire prévue durant ce séjour de cohésion ont été confiées au ministère des armées. Tout comme la Journée Défense et Citoyenneté, cette journée mobilise des animateurs militaires et des encadrants de la DSNJ. Or les problèmes d'organisation considérables du dispositif⁸ se répercutent sur la chaîne DSNJ et sur les contributeurs militaires :

- en matière de planification : les informations relatives aux lieux des séjours et au nombre de jeunes sont fournies très tardivement, si bien que l'organisation des Journées Défense et Mémoire perturbe le processus très normé des Journées Défense et Citoyenneté. Cette gestion dans l'urgence complique la mobilisation des animateurs et contraint les agents à revoir les programmations à plusieurs reprises ;
- en matière de ressources humaines : le besoin d'animateurs pour les Journées Défense et Mémoire augmente à mesure de la montée en puissance du SNU et pèse sur des viviers déjà contraints. La conduite parallèle de ces deux dispositifs est d'autant plus difficile depuis le printemps 2024 que les séjours de cohésion du SNU peuvent désormais se dérouler sur le temps scolaire jusqu'ici réservé aux JDC ;

8. Cour des comptes, *Le service national universel, un premier bilan, cinq années après son lancement*, rapport public thématique, septembre 2024.

- concernant le matériel : faute le plus souvent de salles équipées pour la Journée Défense et Mémoire, les encadrants doivent déplacer des valises de tests, imprimantes, vidéoprojecteur, écrans, etc., avec les risques induits en termes de disponibilité, de vol ou de casse ;
- enfin, en l'absence d'horizon juridiquement stabilisé pour le SNU, d'importantes évolutions des systèmes d'information ont été retardées. Les ajustements successifs, l'ajout de fonctionnalités et surtout l'ancienneté de ses composants menacent à moyen terme la viabilité de l'ensemble du système informatique de traitement des données, dont le maintien comme le renouvellement seront coûteux.

Le SNU renforce ainsi les tensions et, à moyens constants, est devenue un puissant facteur de désorganisation et d'usure de la chaîne de la DSNJ.

b) Une modernisation réussie qui a permis de contenir le nombre d'animateurs et d'encadrants requis

La direction du service national et de la jeunesse a toutefois acquis une expertise et développé un dispositif abouti de pilotage qui lui ont jusqu'ici permis de calibrer précisément le nombre de sessions, de mieux remplir les salles et de contenir le besoin en animateurs, portant ainsi son efficience et sa productivité à ce qui semble être un maximum.

Afin d'éviter que l'augmentation du volume des cohortes n'oblige à accroître le nombre des animateurs à due concurrence, la jauge des salles a été relevée, un jeune supplémentaire par salle représentant 800 jours/animateurs de moins par an. Ainsi, alors qu'en 2016, la cible était de 42,3 jeunes par salle, ils étaient en moyenne 44,2 en 2022.

Pour atteindre ce chiffre, en tablant sur un taux de remplissage moyen de 92,9 % et en intégrant un taux d'absentéisme constaté à la première convocation de l'ordre de 15 %, la DSNJ a systématiquement porté le niveau moyen de convocation à hauteur de 110 %. De surcroît, après une expérimentation en 2022, 726 555 SMS de rappel de convocation ont été envoyés en 2023 et l'absentéisme est descendu à 11,8 % (14,5 % en 2022). Ces résultats ont conduit à prolonger et à améliorer le dispositif en 2024.

Depuis fin 2023, pour fluidifier la gestion simultanée des deux missions JDC et Journée Défense et Mémoire, la DSNJ a en outre fusionné les viviers d'animateurs grâce à une formation unique.

La DSNJ a par ailleurs mis en place une politique de labellisation de sa qualité de service destinée à soutenir et valoriser la démarche engagée dès 2009 pour dématérialiser et simplifier les modalités de sa relation aux usagers et à ses partenaires. Les modules de l'application mobile *maJDC.fr* qui ont été déployés entre avril 2015 et septembre 2018 constituent le cœur de cette démarche. Ils offrent des services adaptés aux jeunes, aux partenaires, animateurs et encadrants. Un serveur vocal et un *chatbot* lui ont été adjoints et des objectifs ont été fixés en matière de réponse aux appels téléphoniques et aux courriels. Toutefois, cet écosystème informatique reliant les applications nécessaires à l'organisation des JDC et au traitement des données des jeunes est désormais vieillissant.

c) Une mission de plus en plus difficile à accomplir

Malgré ces démarches, la réduction des effectifs, amplifiée par les difficultés de recrutement, l'absentéisme et les exemptions d'animation de JDC, augmentent la charge de travail pesant sur les agents disponibles de la DSNJ, désormais difficilement soutenable.

L'absentéisme concerne ainsi près du quart des effectifs en métropole en 2022 et 2023⁹ (les outre-mer ne sont pas ou peu concernés), et une partie des agents sont exemptés de JDC (entre 4,8 % dans le sud-ouest et 7,4 % en Île-de-France, où le taux a atteint 9,8 % en 2022). Il en résulte qu'un agent de la DSNJ encadre 3,7 à 5,1 JDC par mois selon les centres, le pic étant observé au centre parisien où les encadrants aptes et présents à l'année ont en moyenne effectué 54 tours, quelques-uns dépassant 75 tours en 2022, ce qui pèse sur les missions administratives leur incombant par ailleurs.

À cette mission d'encadrement s'ajoute, pour les agents militaires de la DSNJ (représentant 21 % de l'effectif aujourd'hui, contre 25 % en 2018), l'animation de sessions en cas d'absence de contributeurs issus des armées. Cela permet d'éviter l'annulation de JDC et les retards dans la prise en charge des jeunes. À cette fin, la direction du service national et de la jeunesse programme chaque année un certain nombre de journées d'animation assumées par les militaires qu'elle compte dans ses effectifs. Elle a décidé en 2023 de réduire drastiquement sa prévision de contribution à l'animation afin de refléter son poids réel dans les effectifs du ministère. Le besoin demeurant, le nombre réalisé de jours d'animation par des agents de la DSNJ a représenté en 2023 plus de 18 fois le nombre de jours qui était initialement programmé dans leur planning (alors que 36 jours/animateur étaient programmés, la DSNJ a ainsi fourni 659 jours/animateur, sur un total de 31 845 jours pour l'ensemble des contributeurs à l'animation des JDC).

Malgré les efforts de la direction et l'engagement notable des agents, fin 2022, 11 % des jeunes recensés n'avaient pu être reçus en JDC dans la période prévue, faute de disponibilité et de capacité des salles, d'animateurs ou d'encadrants en nombre suffisant. Ce taux de « décalés », ramené à 6,3 % fin 2023 après avoir dépassé 15 % en cours d'exercice, permet à la DSNJ d'apprécier sa capacité à remplir sa mission.

Faute de moyens humains adéquats, les cibles de taux de « décroché » aux appels téléphoniques et de délais de réponse aux courriels et courriers se sont, de surcroît, avérées inaccessibles pour l'établissement d'Île-de-France qui concentre un nombre important de contacts et n'a pu servir que 20 % de ces appels en 2023, pour une cible à 80 %. Les autres établissements métropolitains et les centres ultramarins atteignent ou approchent les objectifs.

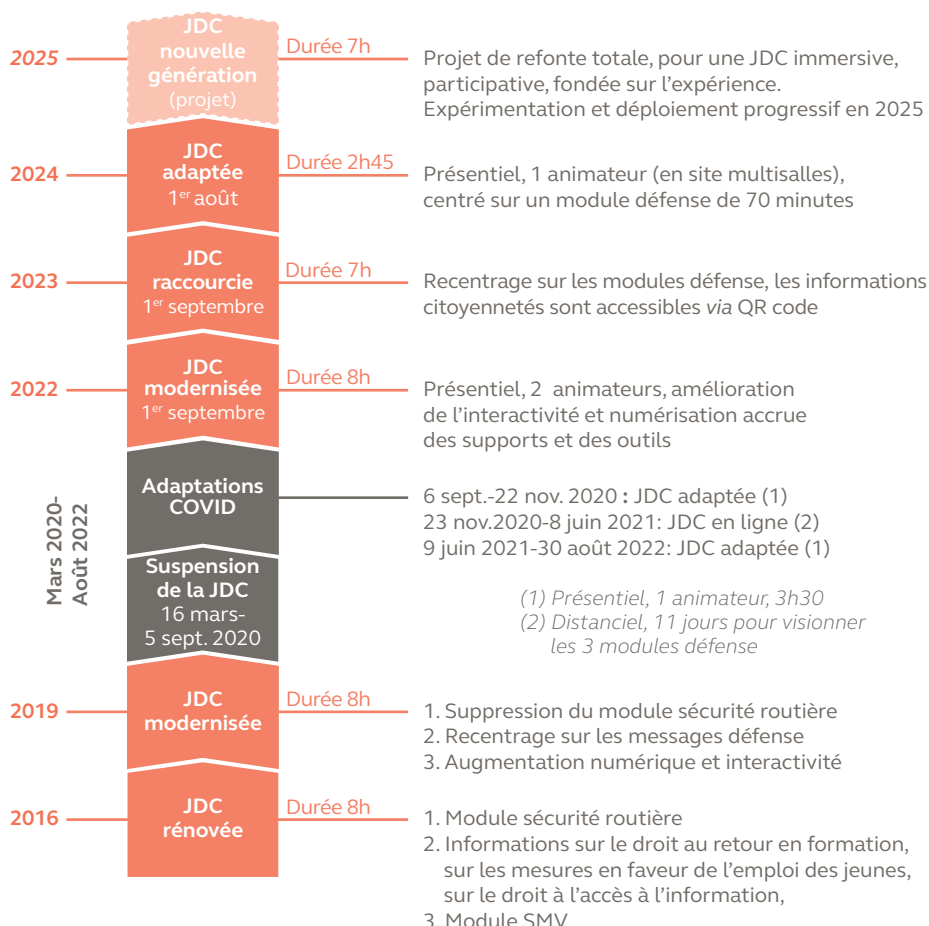
9. Ce taux mesure le pourcentage de l'effectif absent au cours d'une période donnée, afin d'évaluer la capacité à assurer l'activité de JDC, hors chef de centre et hors inaptes médicaux totaux.

C. Des adaptations fréquentes de la forme et du contenu

a) Des modifications de plus en plus rapprochées

Parce que la Journée Défense et Citoyenneté constitue une occasion unique de s'adresser à la quasi-totalité d'une classe d'âge, la tentation de multiplier les messages a périodiquement été suivie d'efforts de recentrage. Les principes généraux d'organisation de la JDC demeurent pérennes, mais son contenu peine à être stabilisé, faute jusqu'ici d'avoir trouvé une formule pleinement satisfaisante avec les moyens disponibles.

SCHÉMA N° 2 | Principales évolutions de la Journée Défense et Citoyenneté depuis 2016



Source : Cour des comptes

Pendant la crise sanitaire, la Journée Défense et Citoyenneté a été suspendue lors du premier confinement puis restaurée sous une forme « adaptée » (3 heures 30, en présentiel, avec un seul animateur). Elle s'est tenue en ligne pendant le deuxième confinement avant un retour de la forme « adaptée ». Cette organisation a permis à 615 000 jeunes, soit 80 % des effectifs attendus, de réaliser leur JDC en 2020 malgré les circonstances. En 2021, ils étaient près de 920 000, un nombre record comprenant des jeunes dont la JDC avait été dû être reportée. La Journée Défense et Citoyenneté « classique » n'a été restaurée qu'en septembre 2022, mettant fin à une période durant laquelle l'impératif de rattraper le retard et de remplir l'obligation légale pour permettre aux jeunes de s'inscrire au permis de conduire et aux examens et concours a, dans une certaine mesure, pu l'emporter sur la qualité de la transmission des messages.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 114-3 du code de la défense nationale prévoit que, durant la JDC, les jeunes soient soumis au test de lecture et sensibilisés aux enjeux de défense nationale, informés sur son organisation, sur le modèle français de sécurité civile et sur les droits et devoirs liés à la citoyenneté. Une information sur le don d'organe, de sang, de moelle osseuse doit leur être délivrée. Dans une optique de prévention, ils doivent aussi être informés des conduites à risques et sur l'égalité femmes-hommes.

Pourtant, depuis septembre 2023, seuls les modules défense sont présentés, l'information citoyenne étant accessible via des QR codes dont rien n'assure qu'ils soient consultés. Il en va de même pour la Charte des droits et devoirs du citoyen imprimée au verso du certificat remis à l'issue de la journée.

b) Une JDC réduite dans l'attente d'un nouveau modèle

Depuis le 1^{er} août 2024, la Journée Défense et Citoyenneté est repassée en mode adapté, d'une durée de 2 heures 45 et centrée sur le volet défense et le test de lecture, avec deux sessions par jour et, en règle générale, un seul animateur par salle.

Cette décision a été prise en gestion par le directeur du service national et de la jeunesse, faute, dans le contexte particulier d'un Gouvernement limité à la gestion des affaires courantes à compter de juillet 2024, d'obtenir une validation formelle de sa chaîne hiérarchique, et ce alors que les 2,63 M€ d'économies exigés, représentant 10 % du budget initial de la direction, le plaçait face à une impasse budgétaire.

Le choix de passer en « JDC adaptée » permet à la direction de réaliser les économies demandées en supprimant les repas à servir aux appelés, mais aussi d'absorber le retard de prise en charge des jeunes. En effet, dans la région parisienne, la Journée Défense et Citoyenneté a été suspendue entre mai et septembre 2024 par manque d'animateurs militaires, mobilisés par la sécurisation des jeux olympiques et paralympiques et du fait de l'indisponibilité des salles en raison du déménagement d'une partie des implantations parisiennes de la direction.

Au risque de véhiculer des messages contradictoires, et sans plus de validation formelle d'une décision qui affectera pourtant la majorité d'une cohorte, la DSNJ envisage de maintenir ce mode adapté tout au long de l'année 2025. Cette période devrait correspondre au déploiement progressif de la « *JDC Nouvelle Génération* » à laquelle elle travaille et qui pourrait être généralisée début 2026 (voir *infra*).

Telle qu'elle est mise en œuvre depuis l'été 2024, la Journée Défense et Citoyenneté adaptée constitue certes une réponse pragmatique aux contraintes de tous ordres, mais ses fondements juridiques sont fragiles. Le code du service national prévoit en effet que la JDC dure une journée. Pour étayer sa décision d'en réduire la durée, la DSNJ s'appuie sur une note de la direction des affaires juridiques du ministère des armées mentionnant un avis du Conseil d'État. C'est sur la base de cet avis, qui en réalité n'a pas été formalisé et qui portait sur les adaptations mises en œuvre durant la période du covid, que la « *JDC adaptée* », comme le projet de « *JDC Nouvelle Génération* », ont été décidés, s'éloignant sensiblement du contenu de l'article L. 114-3 du code du service national.

En l'état, la conformité avec le code du service national de la formule adaptée retenue pour la période transitoire avec le nouveau dispositif ne paraît pas assurée. La volonté de faire évoluer la Journée Défense et Citoyenneté et l'adaptation aux contraintes ne sauraient justifier de tels écarts aux textes ni leur inscription dans la durée.

II. Un apport incertain et des faiblesses persistantes

Bien que dotée d'une organisation robuste lui permettant de s'adresser à la quasi-totalité d'une classe d'âge, la JDC n'atteint qu'imparfaitement les objectifs qui lui sont assignés.

A. Des résultats difficiles à apprécier

Avant la remise des attestations de participation, il est demandé aux jeunes de répondre à un questionnaire portant sur l'image des armées à l'issue de la journée, l'intérêt des modules Défense, la prestation des animateurs et encadrants, les locaux, les repas et collations et l'activité défense et citoyenneté (visite, témoignage).

Au cours des quinze dernières années, en dépit d'importantes disparités géographiques, les taux de satisfaction moyens ont toujours été supérieurs à 80 % pour ce qui concerne la qualité de la prestation et, en 2018, près de 96 % des jeunes déclaraient que la journée avait amélioré l'image qu'ils avaient de l'armée.

L'introduction en 2016 d'un module « sécurité routière » a eu un fort impact négatif, que les adaptations successives n'ont pas réussi à corriger jusqu'à son abandon en 2019.

L'indicateur relatif à l'« *intérêt des jeunes pour les métiers de la défense* » s'est conjoncturellement effondré lorsque la JDC en ligne était en vigueur : pour une cible à 24 %, il est passé de 25 % en 2019 à moins de 12 % en 2021.

Les résultats des sondages conduits six à douze mois après la JDC sont très stables depuis 2015. Entre les deux tiers et les trois quarts des jeunes réinterrogés indiquent avoir trouvé leur JDC intéressante, environ les trois quarts qu'elle a amélioré l'image de l'armée et plus du tiers déclarent que la JDC leur a donné envie de reprendre contact avec les armées.

Outre la prudence avec laquelle doivent ordinairement être considéré ce type d'enquêtes d'opinion, beaucoup, au sein des armées, jugent le contenu actuel de la Journée Défense et Citoyenneté peu satisfaisant. Pour autant, les armées se déclarent attachées à cette occasion de rencontres avec l'ensemble d'une classe d'âge et renvoient régulièrement à ces résultats pour défendre l'intérêt du dispositif.

B. Une petite proportion de jeunes reste difficile à toucher

1. Un recensement quasi exhaustif mais inopérant dans l'hypothèse d'un appel sous les drapeaux

Seconde étape du parcours de citoyenneté après l'enseignement de défense, le recensement citoyen est obligatoire. Il a pour objet l'établissement des listes électorales par l'Insee, la convocation à la Journée Défense et Citoyenneté et, en cas de crise majeure, l'appel sous les drapeaux des jeunes Français, qu'ils résident sur le territoire national ou à l'étranger.

La quasi-totalité des jeunes se fait recenser, fut-ce tardivement. Ainsi, seulement 1,8 % des jeunes de la cohorte 1997 n'avaient pas régularisé leur situation à l'âge limite de 25 ans (4,1 % de la cohorte 1989).

La mise à jour des données personnelles est obligatoire jusqu'à 25 ans. Toutefois, faute de modalités de contrôle et de sanction, cette obligation est aujourd'hui théorique et ne permettrait pas l'appel sous les drapeaux.

La DSNJ examine les moyens d'enrichir les informations, de mieux les valoriser et a *minima* d'assurer leur mise à jour, pour que le premier contact établi lors de la Journée Défense et Citoyenneté puisse être entretenu. Il conviendra de veiller à la stricte conformité de ces développements avec les règles relatives à la collecte et au traitement des données à caractère personnel.

2. Un dispositif inadapté pour les jeunes Français de l'étranger

Chaque année, 31 000 à 40 000 Français de 16 à 25 ans s'inscrivent au registre des Français de l'étranger, cette inscription valant recensement. Dans la mesure où cette démarche est volontaire et facultative, et malgré la communication dont elle est l'objet, un nombre non mesurable mais vraisemblablement significatif de jeunes n'est pas recensé.

Ces jeunes sont en principe soumis aux mêmes obligations d'enseignement de défense, de recensement et de participation à la Journée Défense et Citoyenneté que ceux qui résident sur le territoire national. Quand elle leur est proposée, l'organisation de la JDC relève du chef de poste, les attachés de défense étant chargés de son animation. Le contenu de ces journées est adapté et ne comprend en particulier pas le test de lecture¹⁰.

En pratique, dans un contexte de contrainte budgétaire et de contraction d'un tiers des effectifs des postes diplomatiques et consulaires entre 2006 et 2021¹¹, le nombre de JDC organisées a drastiquement diminué. En 2015, près de 300 sessions avaient concerné plus de 15 000 jeunes de l'étranger. En 2023, la JDC à l'étranger est devenue anecdotique, seuls 14 postes ayant organisé 18 JDC auxquelles 133 jeunes ont participé.

Outre la convocation des jeunes frontaliers sur le territoire national, actuellement étudiée, l'élaboration d'une Journée Défense et Citoyenneté en ligne conçue comme un véritable module d'enseignement à distance permettrait de rétablir l'égalité des jeunes Français devant leurs obligations. Un tel projet est annoncé depuis 2018. Il peine néanmoins à aboutir, en dépit de l'expérimentation d'un module en ligne durant la crise sanitaire, qualitativement insuffisant (et destiné aux jeunes résidant sur le territoire national).

Il importe donc que soient rapidement précisés les contours du dispositif et de son portage, que soient levés les prérequis juridiques et techniques, et que soit arbitré le partage des responsabilités et du financement et défini un calendrier de déploiement.

Le principe d'égalité entre jeunes Français où qu'ils résident suppose la pleine application de la Journée Défense et Citoyenneté à ceux vivant à l'étranger, en particulier pour ce qui concerne le volet recensement des compétences tel que l'envisage aujourd'hui la DSNJ.

C. La détection des jeunes en difficulté de lecture : une obligation légale

Historiquement réalisée par les armées pour leurs propres besoins, la détection de l'illettrisme est désormais effectuée lors de la Journée Défense et Citoyenneté pour le compte de l'Éducation nationale.

1. Une mesure de l'illettrisme à l'occasion de la JDC

La direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEEP) du ministère de l'éducation nationale élabore le test. Son analyse des résultats débouche notamment sur une *Note d'information annuelle*, publiée sur son site internet¹².

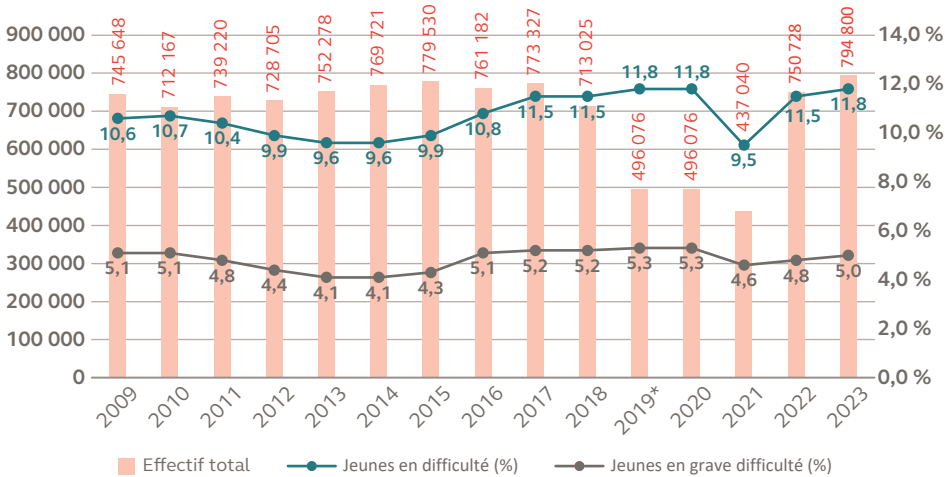
10. Lorsque la JDC en France comprenait des modules relatifs à la sécurité routière, des informations dispensées par l'Établissement français du sang et par l'Agence de biomédecine, ces séquences n'existaient pas dans les JDC à l'étranger. En raison des moyens matériels requis, le test de connaissance de la langue française en a été retiré.

11. Le nombre de Français résidant à l'étranger est passé de 1,5 million en 2011 à 1,7 million en 2023.

12. DEEP, *Note d'information*, 2024.

En 2023, 11,8 % des 795 000 jeunes ayant participé à la JDC rencontraient ainsi des difficultés de lecture, dont près de la moitié (5 %) étaient en situation d'illettrisme. Ces proportions sont relativement stables sur longue période.

GRAPHIQUE N° 1 | Effectifs de la JDC, jeunes en difficulté de lecture, dont illettrisme (2009-2023)



Source : Cour des comptes à partir de données de la direction de l'évaluation et des études prospectives, ministère de l'éducation nationale

Les disparités territoriales sont en revanche très nettes, les jeunes d'outre-mer étant particulièrement concernés (entre 28 % à la Réunion et 52,8 % à Mayotte). En France métropolitaine, les taux sont régulièrement plus élevés dans le nord, l'est et autour de Paris, avec des pics dans l'Aisne (16,8 %) ou la Nièvre (15,1 %), mais aussi en Île-de-France (16,9 % en Seine-Saint-Denis).

En outre, la part des lecteurs réussissant les trois composantes du test diminue sensiblement, passant de 71,2 % des jeunes testés en 2014 à 60,6 % en 2023.

La prise en charge des jeunes détectés en difficultés de lecture, scolarisés ou non, est un enjeu majeur, l'illettrisme étant grande cause nationale depuis 2013. Si l'illettrisme apparaît bien détecté, sa prise en charge subséquente demeure imparfaite.

Lors de la JDC, parmi les jeunes en difficultés, seuls les décrocheurs¹³ sont reçus en entretien pour être informés sur les dispositifs d'aide à l'insertion¹⁴, sans que leur résultat au test ne soit évoqué.

13. Définis comme « jeunes non scolarisés et sans emploi, et qui ont au plus le brevet du collège ».

14. Missions locales, EPIDE, SMV ou SMA notamment.

Les résultats de l'ensemble des jeunes en situation d'illettrisme, scolarisés ou pas, sont désormais systématiquement transmis aux services de l'Éducation nationale, mais cela n'assure pas la mise en place d'actions correctives. Un rapport paru en mai 2022¹⁵ relève ainsi que, malgré des exemples de suivi innovant et efficace, aucune procédure n'est enclenchée à la suite de la JDC dans 44 % des académies. Bien que le ministère de l'éducation nationale insiste sur sa politique volontariste et les dispositifs de remédiation mis en place à l'issue du test, la part des jeunes en difficultés de lecture à l'âge de la JDC ne diminue pas. Les actions d'aide à l'insertion menées par les armées, notamment le service militaire volontaire (SMV) et le service militaire adapté (SMA)¹⁶, apportent une véritable plus-value en matière de remédiation mais elles s'adressent à des jeunes majeurs si bien que les résultats ne sont pas mesurés lors de la Journée Défense et Citoyenneté.

2. Le test réalisé lors de la JDC n'est plus spécifique

Le test réalisé lors de la JDC n'est plus la seule occasion d'évaluer le niveau des élèves et d'identifier ceux qui rencontrent des difficultés de lecture. En effet, de nombreux tests et enquêtes jalonnent désormais la scolarité des enfants¹⁷, permettant en principe d'identifier les difficultés en amont de la JDC. La valeur de portrait statistique du niveau de lecture d'une classe d'âge, y compris les déscolarisés, ne saurait seule justifier le maintien de ce test durant la Journée Défense et Citoyenneté, d'autant que les jeunes étrangers résidant en France ne sont pas concernés et que les rares jeunes effectuant la JDC à l'étranger ne sont pas soumis au test.

Le ministère des armées fait passer le test, transmet les données à leurs destinataires, finance les outils numériques et leur maintenance, et se charge des entretiens avec les jeunes déscolarisés, mais ce test ne répond pas à ses propres objectifs. Par ailleurs sa durée (30 minutes) empiète sur le temps disponible pour les autres contenus d'une JDC chargée de multiples messages.

La DSNJ s'interroge donc sur l'opportunité de le perpétuer dans ce cadre. La suppression du test lors de la Journée Défense et Citoyenneté ne pourrait toutefois s'envisager sans modification législative.

III. Des finalités à arbitrer

Le contexte d'exacerbation des tensions internationales, de retour de la guerre de haute intensité en Europe et d'appel au réarmement et au passage à une « économie de guerre¹⁸ » conduit à reconsidérer les enjeux et le potentiel de la Journée Défense et Citoyenneté et à conforter le parcours citoyen.

15. IGÉSR, *Mission prospective sur l'illettrisme*, p.13 et suivantes, mai 2022.

16. Ces dispositifs proposés aux jeunes de 18 à 25 ans éloignés de l'emploi articulent mesures de rattrapage sur les savoirs de base et l'insertion professionnelle. Le SMA concernait 5 800 jeunes en 2023, mais son efficacité est reconnue.

17. Les élèves sont soumis à des évaluations standardisées organisées par le ministère de l'éducation nationale ainsi qu'à des enquêtes internationales (Pisa, TIMSS, PIRLS et ICILS) en CP, CE1, CM1, sixième, quatrième, seconde et première année de CAP.

18. Discours du Président Macron à Eurosatory, juin 2022.

A. Un parcours citoyen à renforcer

La sensibilisation des jeunes aux enjeux de défense et de sécurité nationale passe par l'enseignement de défense, étape obligatoire du parcours citoyen dont elle est l'une des trois composantes, avec le recensement et la JDC¹⁹. L'utilité dans le contexte social, géopolitique et budgétaire actuel de conforter les valeurs de citoyenneté et de civisme a conduit à consolider l'enseignement de défense et à mieux structurer les politiques jeunesse du ministère des armées.

1. L'enseignement de défense : une consolidation à poursuivre

Espérer insuffler un esprit de défense en une seule journée est illusoire : ce point réunit un large consensus. C'est pourquoi, dès la suspension du service national a été institué un enseignement de défense destiné à former les élèves aux enjeux, missions et organisations de la défense et de la sécurité nationale.

Rendu obligatoire par le code du service national et le code de l'éducation²⁰, il est dispensé par l'Éducation nationale et s'appuie notamment sur de nombreuses ressources pédagogiques élaborées par la direction de la mémoire, de la culture et des archives (DMCA) du ministère des armées. Celle-ci subventionne aussi de nombreux projets en lien avec l'éducation à la défense²¹.

Cet enseignement s'inscrit dans une coopération ancienne entre les deux ministères et fait depuis 1982 l'objet d'un protocole « *Défense-Éducation nationale* », élargi en 2016 à l'enseignement agricole²² et périodiquement révisé.

Sa mise en œuvre prend appui sur des référents enseignement de défense et de sécurité (REDS) et 33 trinômes académiques composés de représentants du ministère des armées, de l'éducation nationale et de l'Union - Institut des hautes études de la défense nationale, réseau des anciens auditeurs de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

Elle repose surtout sur l'engagement des enseignants et nécessite qu'ils y soient formés. À ce jour, l'obligation de formation initiale en la matière n'est en pratique respectée que pour les professeurs d'histoire-géographie, ce qui constitue cependant un progrès, de même que l'inscription de sujets de défense au programme des concours d'enseignement. La formation continue, enjeu majeur car elle concerne un public plus large, est quant à elle tributaire de la bonne volonté des enseignants.

L'effectivité de cet enseignement de défense est en outre difficile à mesurer. N'étant pas une matière à part entière, il ne fait pas l'objet de contrôle spécifique par les corps d'inspection territoriaux et le contrôle des connaissances n'est pas systématique lors des examens nationaux.

19. Articles L. 113-1 à L115-2 du code du service national.

20. Articles L. 114-1 du code du service national et L. 312-12 du code de l'éducation.

21. En 2023, la DMCA a ainsi soutenu 756 projets bénéficiant à près de 71 000 élèves et personnels de l'Éducation nationale, pour un montant total de 913 000 €.

22. Protocole du 20 mai 2016, *Développer les liens entre la jeunesse, la défense et la sécurité nationale* | Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse.

Principal vecteur de diffusion des connaissances en matière de défense et de sécurité nationale, l'enseignement de défense est donc diffus et sa mise en œuvre difficile à apprécier. Toutefois, signe de l'attention croissante portée à ce sujet, le dernier protocole (2016) et la stratégie pour l'enseignement de défense de la DMCA (juillet 2023) insistent sur la formation à l'éducation à la défense, qui a, en outre, été inscrite pour la première fois au schéma directeur 2022-2025 de la formation continue du ministère de l'éducation nationale. Par ailleurs, la fréquence des sujets qui y sont consacrés lors des épreuves du brevet et du bac a significativement augmenté depuis 2015.

2. Une articulation renforcée avec la politique jeunesse du ministère des armées

Les armées proposent aux jeunes une multitude de dispositifs et de formes d'engagement. Pour mieux structurer cette offre et répondre aux aspirations des jeunes²³, une politique nationale de l'armée en faveur de la jeunesse a été rendue publique en mars 2021.

Ce Plan *Ambition Armées-Jeunesse* poursuit un triple objectif de recrutement, de renforcement du lien entre les armées et la Nation et d'insertion professionnelle des jeunes, notamment ceux qui sont en difficultés. Elle vise à conforter un parcours dont la JDC constitue le point fort et qui comprend des actions menées en amont, dans le cadre de l'éducation à la défense, et en aval, avec des propositions destinées à différents profils et types d'engagements (préparations militaires, engagement dans les armées, dans la réserve opérationnelle, le service civique, SMV ou SMA, etc.).

B. Le souhait du ministère de « remilitariser » la JDC

Au sein du parcours citoyen, la Journée Défense et Citoyenneté se présente à la fois comme un temps fort obligatoire et un point de passage largement formel pour une majorité des jeunes. C'est pourquoi, à l'automne 2023, en cohérence avec le contexte et l'évolution de la politique jeunesse du ministère, le directeur du service national et de la jeunesse s'est vu confier la mission de repenser et de « durcir » la JDC, en l'orientant vers l'attractivité des métiers militaires et le recensement des compétences.

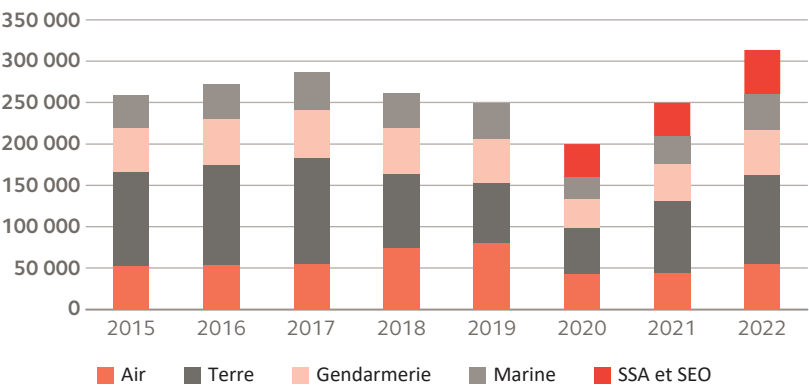
1. Le recrutement, un objectif de plus en plus assumé

Le code du service national ne fait pas du recrutement un objectif de la Journée Défense et Citoyenneté. Toutefois, les armées l'estiment indispensable pour atteindre leurs objectifs en matière d'engagements, fût-ce dans le cadre des dispositifs proposés à la jeunesse (préparations militaires notamment) ou de la réserve.

23. Attentes identifiées notamment par des études produites par l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) et la DSNJ.

En fin de JDC, les appelés sont donc invités à indiquer s’ils souhaitent recevoir des informations complémentaires. En 2015, près de 260 000 jeunes, soit plus du tiers des appelés, avaient rempli une fiche de liaison, dont 44 % destinées à l’armée de terre. En 2022, les 314 631 fiches produites marquaient un rééquilibrage entre armées.

GRAPHIQUE N° 2 | Évolution du nombre de fiches transmises par destinataire (2015-2022)



Source : Cour des comptes à partir de données DSNJ

Les jeunes ultramarins se montrent particulièrement intéressés : en 2022, près de 60 % d’entre eux ont demandé des informations supplémentaires.

Les effets de la Journée Défense et Citoyenneté en matière de recrutement ne sont pas précisément mesurables, faute d’enquêtes systématiques. Une seule étude, réalisée en 2020²⁴, a établi une corrélation entre JDC et recrutement au sein de l’armée de terre : il en est ressorti qu’un jeune sur 120 serait recruté dans les 18 mois suivant sa participation à une JDC. Cette corrélation conduit les armées à attribuer une partie de leurs difficultés de recrutement en 2023 au fait qu’en raison de la crise sanitaire, une partie des jeunes arrivant en âge de s’engager n’a pas rencontré de militaires lors de leur JDC accomplie en ligne. D’après l’étude, la suspension de la Journée Défense et Citoyenneté entre mars et août 2020 se serait traduite par la non réalisation de 2 350 recrutements. Cependant la gendarmerie n’a pas constaté de repli similaire.

24. Étude réalisée à la demande de la DSNJ, par la direction des ressources humaines de l’armée de terre, la DSNJ et la délégation à la transformation et la performance ministérielle sur des données portant sur la période 2013-2019.

2. Des objectifs récemment resserrés autour des questions de défense

La réduction de la durée de la Journée Défense et Citoyenneté à sept heures, au lieu de huit, en septembre 2023 puis à 2 heures 45 depuis le 1^{er} août 2024, s'est traduite par la présentation par les animateurs des seuls sujets de défense au détriment des thèmes relatifs à la citoyenneté et au civisme. La DSNJ prévoit que la « *JDC adaptée* » reste en vigueur durant toute la période de transition vers la « *JDC Nouvelle Génération* », soit jusqu'à la généralisation envisagée en janvier 2026.

Tel qu'expérimenté depuis l'été 2024, le projet de *JDC Nouvelle Génération* prévoit des ateliers sportifs et ludiques (jeu de plateau, metavers, tir laser) à connotation militaire et un forum des métiers. Il doit aussi s'articuler avec une refonte du système d'information et en particulier le remplacement de la base de données par un outil qui permettrait de suivre les jeunes dans la durée (jusqu'à leurs 25 ans selon le code) et à mieux identifier voire mobiliser leurs compétences²⁵.

3. Une orientation et un cadre juridique à définir au niveau interministériel

Cette réorientation de la Journée Défense et Citoyenneté vers des objectifs de recrutement au sein des armées est explicitement mentionnée dans le mandat confié au DSNJ pour la refonte du dispositif. Cependant elle s'écarte du texte du code du service national, tout comme la « *JDC adaptée* », d'une durée de 2 heures 45, en vigueur depuis le 1^{er} août 2024.

Les options retenues pour le projet de *JDC Nouvelle Génération* en cours d'expérimentation sont de nature à transformer profondément le contenu et les objectifs du dispositif. En effet, alors que la loi prévoit un équilibre entre les axes Défense et Citoyenneté de la JDC, le projet actuel tendrait à s'en écarter.

Force est de relever que les évolutions prévues constituent bien davantage qu'un ajustement technique. Elles nécessitent un processus décisionnel rigoureux, une concertation interministérielle et un débat public sur les objectifs et le contenu du dispositif, notamment dans l'hypothèse d'une suppression du test de lecture. Ces étapes devront déboucher sur un ajustement des textes qui encadrent le dispositif, dont le ministère des armées ne saurait se dispenser et qu'il doit désormais engager sans tarder.

25. La publication du décret du 1^{er} octobre 2024, relatif aux réquisitions constitue une première étape de l'évolution du cadre législatif sur ce point.

Conclusion et recommandations

La Journée Défense et Citoyenneté est un dispositif de masse, dans l'ensemble fonctionnel et d'un coût relativement maîtrisé, accueillant chaque année quelques 800 000 jeunes, mais dont l'apport pour ces derniers comme pour les armées est difficile à apprécier avec précision.

Elle est portée par une organisation professionnalisée mais mise sous tension par des décennies de diminution des effectifs, ce qui limite sa capacité à faire face aux imprévus.

Le contexte social, géopolitique et budgétaire renouvelant le sens et les enjeux de la Journée Défense et Citoyenneté, la direction du service national et de la jeunesse prépare une *JDC Nouvelle Génération* dont la mise en œuvre devrait s'échelonner tout au long de 2025. Ses objectifs prioritaires seraient la promotion des métiers militaires ainsi qu'une collecte plus qualitative et un système de mise à jour des informations relatives aux jeunes, au profit du lien armées-jeunesse. Une attention particulière devra être portée à la sécurité informatique et au respect de la réglementation en matière de collecte et de traitement des données personnelles.

Surtout, une telle refonte des objectifs et de l'organisation de la Journée Défense et Citoyenneté, à l'avenir uniquement centrée sur sa composante militaire, s'éloigne significativement du dispositif jusqu'ici en vigueur et des textes qui l'encadrent. Une concertation interministérielle devra donc être mise en œuvre sans délai pour actualiser le cadre légal de la JDC.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

1. mener à leur terme les expérimentations en cours sur la nouvelle Journée Défense et Citoyenneté, dans un cadre juridique à formaliser au plus vite, et en assurer une évaluation précise (*ministère des armées*) ;
2. soumettre à arbitrage interministériel les objectifs et le contenu d'une nouvelle Journée Défense et Citoyenneté et adapter le cadre juridique en conséquence (*ministère des armées*) ;
3. mettre en place l'organisation et mobiliser les moyens nécessaires au déploiement de la Journée Défense et Citoyenneté en ligne, au bénéfice des jeunes Français résidant à l'étranger (*ministère des armées, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères..... 156
Réponse du ministre des armées..... 156

Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Vous m'avez communiqué un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes relatif à la Journée Défense et Citoyenneté (JDC), en ce qu'elle concerne les jeunes Français de l'étranger.

Je remercie la Cour d'avoir bien voulu prendre en compte les observations de ce ministère sur le relevé d'observations provisoires, transmises le 2 septembre dernier.

Je souscris pleinement, notamment, à la recommandation n° 3 qui s'adresse conjointement à mon ministère et au ministère des armées et des anciens combattants. Elle doit permettre d'offrir, à travers la JDC en ligne, une solution adaptée à la situation particulière des jeunes Français de l'étranger et aux contraintes qui pèsent sur nos postes diplomatiques et consulaires dans l'organisation de JDC en présentiel.

À cet égard, je vous confirme que les discussions se poursuivent entre mes services et ceux du ministère des armées et des anciens combattants, en particulier la direction du service national et de la jeunesse, en vue d'une mise en œuvre de cette solution dans les meilleurs délais possibles.

Réponse du ministre des armées

Vous m'avez transmis le chapitre intitulé « *La Journée Défense et Citoyenneté, des objectifs à redéfinir* » en vue de l'insérer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Ce chapitre rappelle, dans son introduction, que la loi du 28 octobre 1997 a suspendu la conscription et instauré une journée d'appel de préparation à la défense, remplacée en 2011 par la journée défense et citoyenneté (JDC), destinée à maintenir un lien entre les armées et la jeunesse, à rappeler le devoir de défense nationale qui s'impose à tout citoyen et à assurer les conditions d'un éventuel appel sous les drapeaux.

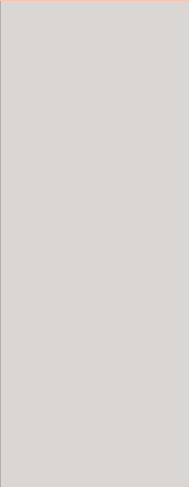
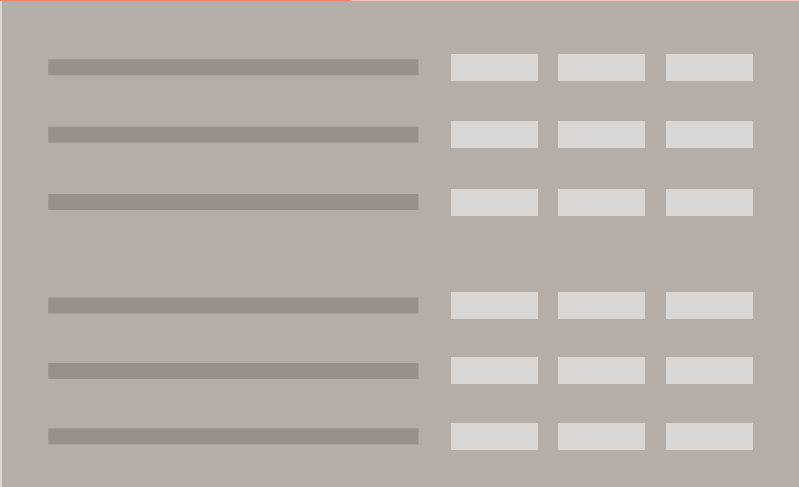
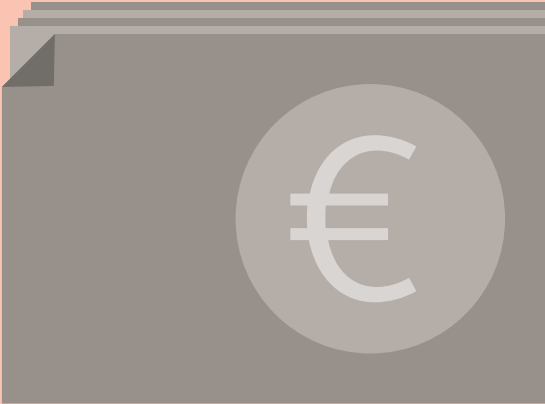
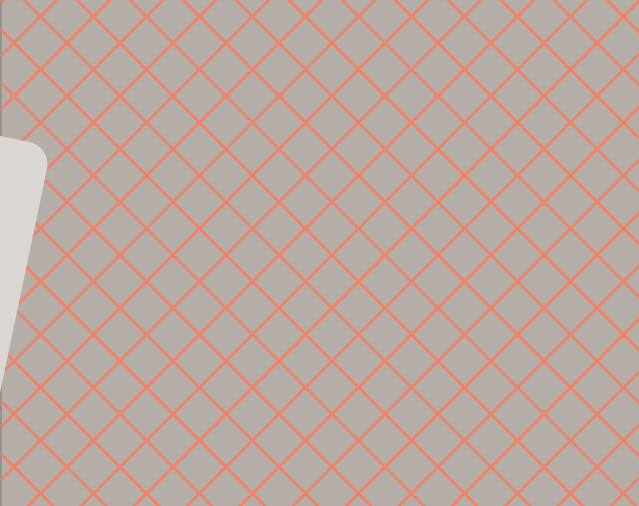
Or, les contextes sociaux, nationaux et internationaux ont évolué depuis l'instauration de cette journée. Ces évolutions, ainsi que la montée en puissance du service national universel (40 000 jeunes en 2023) pour lequel le ministère des armées assure l'organisation et l'animation de la Journée de Défense et Mémoire, ont renouvelé les enjeux de la JDC, qui mérite donc d'être redéfinie.

Je partage ainsi vos constats sur la nécessité de modifier le dispositif actuel et ai demandé au directeur du service national et de la jeunesse d'en proposer une réforme.

Je suis particulièrement attaché à préserver l'axe « citoyenneté » des enseignements de la JDC, qui contribue, comme l'axe « défense », à conforter l'esprit de défense et concourt à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale et au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse. Toutefois, le contenu de cette journée doit s'adapter au nouveau contexte géopolitique. En outre, de nouvelles méthodes pédagogiques, plus dynamiques, inductives et participatives, doivent être utilisées pour favoriser l'attention et la mobilisation des participants. La JDC doit enfin mieux contribuer à l'objectif d'attractivité des métiers militaires pour répondre au besoin de recrutement des armées.

Après une phase d'expérimentation intervenue à la fin du 1^{er} semestre 2024, la JDC « *Nouvelle Génération* » sera progressivement mise en œuvre en 2025, en vue d'une généralisation en janvier 2026. Je tiens à préciser que cette généralisation pourrait être réalisée sans modification des dispositions du code du service national relatives à la JDC, ces dernières offrant des marges de manœuvre permettant de couvrir les évolutions du déroulement de la JDC. En tout état de cause, le nouveau dispositif fera l'objet d'une approbation au niveau politique approprié.

Enfin, le projet de chapitre recommande le déploiement d'une JDC « en ligne » au bénéfice des jeunes Français résidant à l'étranger. Les travaux de définition d'une JDC en ligne sont actuellement menés conjointement par la direction du service national et de la jeunesse et par la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). La mise en place de l'organisation et des moyens nécessaires à cette JDC en dehors du territoire national relèvera, quant à elle, de la compétence du MAE, conformément aux dispositions du code du service national.



2.

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

Atteindre la majorité ouvre de nouveaux droits, à commencer par le droit de vote, et crée aussi de nouvelles obligations. Le paiement de l'impôt, et plus particulièrement de l'impôt sur le revenu, est ainsi couramment associé à la citoyenneté, la majorité fiscale coïncidant avec la majorité civile.

L'imposition sur le revenu constitue pour la plupart des jeunes l'entrée dans le « système fiscal ». Toutefois, alors que chaque jeune forme en principe à compter de sa majorité civile son propre foyer fiscal, il peut rester rattaché à celui de ses parents jusqu'à l'âge de 21 ans sans conditions particulières, et jusqu'à 25 ans s'il est étudiant. Ainsi, le concept de majorité fiscale à l'âge de dix-huit ans masque en réalité une entrée progressive et diversifiée des jeunes dans l'impôt. De plus, en raison de la faiblesse relative des revenus perçus par les deux tiers des jeunes de moins de 25 ans imposés indépendamment de leurs parents et des dispositifs d'exonération de certains revenus liés aux études, seul un quart d'entre eux acquittent effectivement l'impôt sur le revenu, soit environ 16 % de la classe d'âge des 18-25 ans.

La faible proportion de jeunes effectivement imposés à l'impôt sur le revenu peut expliquer que celui-ci soit mal connu par cette classe d'âge. À cet égard, les résultats de l'enquête diligentée par la Cour auprès d'un échantillon représentatif de 1 011 jeunes âgés de 15 à 24 ans mettent en évidence, d'une part, une médiocre connaissance des taux d'imposition réellement appliqués et, d'autre part, une relative défiance à l'égard de l'impôt. Ainsi, près des deux tiers des jeunes interrogés trouvent la contribution trop élevée, alors même que seule une minorité d'entre eux en acquitte effectivement une. Un jeune sur deux estime par ailleurs que l'utilisation de l'argent public n'est pas satisfaisante et que le système fiscal français n'est pas en capacité d'assurer efficacement sa fonction de redistribution des revenus. Enfin, plus d'un quart partage l'opinion selon laquelle « *il est justifié de tricher sur ses impôts si cette possibilité existe* », dénotant un consentement à l'impôt et plus largement un civisme fiscal moins marqués que dans le reste de la population.

Le présent chapitre dresse tout d'abord un état des lieux de l'entrée progressive des jeunes dans l'impôt sur le revenu (I). Il analyse ensuite les dispositifs spécifiques qui atténuent l'impôt pesant sur les jeunes et leurs familles (II). Enfin, il examine la perception du système fiscal par les jeunes et les enjeux qui en découlent en termes d'éducation au civisme fiscal (III).

Chiffres clés

36,7 %

c'est le pourcentage des jeunes de 18-25 ans rattachés au foyer fiscal de leurs parents

63 %

de jeunes estiment que le niveau d'imposition est trop élevé

Source : enquête de la Cour des comptes auprès d'un échantillon de jeunes



1 210 €

tel est le montant moyen d'impôt sur le revenu acquitté par les jeunes de 18-25 ans soumis à une imposition distincte de celle de leurs parents

Source : DGFIP statistiques, avril 2024, n° 22

27 %

c'est le pourcentage des jeunes de 18-25 partageant l'opinion selon laquelle « *il est justifié de tricher sur ses impôts et cotisations sociales si on en a la possibilité* »

Source : enquête de la Cour des comptes auprès d'un échantillon de jeunes

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

La majorité fiscale, du point de vue de l'impôt sur le revenu, coïncide avec la majorité civile. Aussi tout jeune âgé de plus de 18 ans est-il, en principe, redevable de l'impôt au titre de ses revenus personnels et a la possibilité de fonder son propre foyer fiscal. Cependant, l'âge de 18 ans ne marque pas l'entrée effective dans l'impôt sur le revenu compte tenu des possibilités de rattachement au foyer fiscal des parents jusqu'à 21 ans sans condition et jusqu'à 25 ans en cas de poursuite d'études, si bien qu'un peu plus du tiers des jeunes de 18 à 25 ans ne déclarent pas leurs revenus par eux-mêmes (36,7 %).

A. Une entrée dans l'impôt qui ne coïncide pas avec la majorité fiscale

1. Une entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu fixée en principe à 18 ans

La majorité fiscale est fixée à 18 ans. Par conséquent, toute personne résidant fiscalement en France forme, en principe, un foyer fiscal autonome à compter de cet âge. En pratique, pourtant, les jeunes entrant dans l'impôt sur le revenu dès leur majorité civile sont très minoritaires : en 2022, seulement 4,7 % des 844 154 jeunes ayant eu 18 ans au cours de l'année avaient choisi de déclarer leurs revenus indépendamment de leurs parents.

Dans ce cas, les sommes éventuellement perçues de la part des parents (« pensions alimentaires ») font partie des revenus imposables. Symétriquement, ceux-ci sont déductibles du revenu imposable des parents dans la limite d'un plafond de 6 674 € par enfant (d'après le barème pour l'année 2023). La déduction des pensions versées à un jeune est subordonnée à l'imposition distincte de ce dernier. Elle peut intervenir quel que soit l'âge de l'enfant, et donc au-delà de 21 ou 25 ans. Subordonnée à l'état de besoin de l'enfant¹, elle doit être justifiée. Cependant, un montant de 3 968 € peut être déduit par les parents à titre forfaitaire si l'enfant majeur réside au domicile de ses parents, sans qu'aucune autre justification que celle de cette résidence soit exigée.

En pratique, l'alternative entre rattachement au foyer fiscal ou versement d'une pension alimentaire dépend du niveau des revenus perçus par les jeunes.

1. Selon l'administration, pour être regardé comme étant dans le besoin, le bénéficiaire doit être « *démuni de ressources lui assurant des moyens suffisants d'existence* ». Le Conseil d'État a fait référence au salaire minimum interprofessionnel de croissance pour fixer un seuil en deçà duquel le contribuable se trouve dans le besoin.

2. Un rattachement au foyer fiscal des parents possible jusqu'à 21 ou 25 ans

L'enfant majeur a la possibilité, jusqu'à l'âge de 21 ans², ou 25 ans s'il est étudiant, de renoncer à être imposé à titre personnel : il est alors rattaché au foyer fiscal de ses parents, ou de l'un d'entre eux³. Cette option, qui concernait près de deux millions de jeunes de 18 à 25 ans en 2022, n'a pas à être préalablement notifiée à l'administration fiscale. Elle doit cependant faire l'objet d'une confirmation écrite, signée par le jeune majeur, si l'administration fiscale en fait la demande. Cette option est également soumise à l'accord des parents, qui est réputé acquis dès lors qu'ils indiquent que l'enfant est à charge en complétant la case « J » de leur déclaration de revenus.

Le rattachement est possible que l'enfant majeur dispose ou non d'un revenu, et qu'il vive ou non sous le même toit que ses parents. Lorsqu'il dispose de revenus, ceux-ci doivent être ajoutés au revenu imposable du foyer fiscal de rattachement. En contrepartie, celui-ci bénéficie d'une réduction d'impôt, qui prend des formes différentes selon la situation familiale de l'enfant rattaché. Le coût pour les finances publiques du rattachement des enfants célibataires majeurs au foyer fiscal de leurs parents a été estimé à 2,1 Md€ en 2022 par l'administration fiscale.

Si l'enfant majeur n'est pas marié, pacsé ou chargé de famille, le rattachement au foyer fiscal de ses parents ouvre droit à une augmentation du nombre de parts de quotient familial attribuées à ce foyer à raison d'une demi-part s'il comporte par ailleurs un enfant au plus, et d'une part supplémentaire s'il comporte par ailleurs au moins deux enfants. En 2022, sur presque deux millions de jeunes de 18 à 25 ans ayant opté pour le rattachement, 99,8 % étaient célibataires (cf. le tableau n° 1, *infra*).

Si le jeune majeur est marié, pacsé et/ou chargé de famille, son rattachement peut s'accompagner de celui de son conjoint ou de sa conjointe, et/ou de celui de chacun de ses enfants. Dans ce cas, le rattachement n'ouvre pas droit à une augmentation du nombre de parts de quotient familial affectées au foyer de rattachement, mais à un abattement du revenu imposable de ce foyer, à hauteur de 6 674 € par personne ainsi rattachée.

Le dispositif d'abattement en faveur des contribuables ayant des enfants mariés, pacsés et/ou chargés de famille rattachés à leur foyer, introduit par la loi de finances pour 1974, est recensé comme une dépense fiscale⁴. Il a bénéficié à 2 284 ménages en 2022, pour un coût évalué à 3 M€⁵, contre 5 084 ménages et 6 M€ en 2013⁶. Comme l'a déjà relevé la Cour⁷, les raisons pour lesquelles cet avantage fiscal prend la forme d'un abattement plutôt que d'une majoration du

2. Le seuil de 21 ans est mentionné par la loi de finances pour 1975, à la suite de la loi du 5 juillet 1974 portant la majorité civile à 18 ans.

3. Contrairement aux enfants mineurs en résidence alternée, le jeune majeur ne peut figurer sur chacune des déclarations de ses parents séparés.

4. Tome II de l'annexe budgétaire *Évaluation des voies et moyens*, dépense fiscale n° 100202.

5. Selon le chiffrage définitif en projet de loi de finances (PLF) pour 2024.

6. Selon le chiffrage définitif en PLF pour 2015.

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

quotient familial n'apparaissent pas clairement. Cette mesure dérogatoire ne concernant qu'un nombre très restreint de contribuables, divisé par plus de deux en dix ans, sa suppression permettrait une simplification de la loi fiscale et du formulaire de déclaration des revenus. La Cour réitère donc sa recommandation de remplacer l'abattement en faveur des contribuables ayant des enfants majeurs mariés, pacsés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal par l'attribution des mêmes parts de quotient familial que pour les jeunes célibataires.

Il convient enfin de mentionner les règles spécifiques applicables aux jeunes en situation de handicap, qui peuvent sous certaines conditions bénéficier du rattachement au-delà de 21 et 25 ans.

Le régime particulier du handicap

Les personnes infirmes (i) ou invalides (ii) font l'objet d'un régime dérogatoire, dont l'application ne dépend pas de l'âge du contribuable.

(i) Toute personne majeure atteinte d'une infirmité peut être rattachée, même au-delà de 25 ans, au foyer fiscal de ses parents. Par infirmité, il convient d'entendre tout handicap qui empêche l'intéressé de subvenir à ses besoins. En 2022, 40 470 des 148 440 personnes ayant bénéficié de ce dispositif étaient âgées de 18 à 25 ans, soit 27,3 %. Ce *ratio* a légèrement augmenté depuis 2013, année au titre de laquelle il s'élevait à 23,9 %.

(ii) Tout contribuable peut considérer comme étant à sa charge, à la condition qu'elles vivent sous son toit, les personnes titulaires de la carte « *mobilité inclusion* » portant la mention « *invalidité* ». Cette dernière concerne, en particulier, les personnes dont le taux d'incapacité permanente est au moins de 80 %. En 2022, sur les 72 710 personnes ayant bénéficié de ce dispositif, 10 320 étaient des jeunes âgés de 18 à 25 ans, soit 14,6 %. Ce *ratio* a augmenté régulièrement depuis 2013, année au titre de laquelle il s'élevait à 5,6 %.

3. Une imposition distincte possible avant l'âge de 18 ans, dans des cas très spécifiques

Si l'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu peut intervenir après l'âge de 18 ans, du fait de la mise en œuvre du rattachement au foyer fiscal des parents, elle peut également, dans certains cas très particuliers, intervenir avant l'âge de 18 ans. L'enfant mineur peut en effet, dès sa naissance, faire l'objet, sur demande de ses parents, d'une imposition distincte, en particulier lorsqu'il dispose d'un patrimoine à titre personnel, par exemple à la suite d'une transmission par héritage ou par donation ou lorsqu'il tire des revenus d'une activité professionnelle.

Le cadre général de l'emploi des moins de 16 ans

En France, l'âge minimum d'admission à l'emploi est fixé à 16 ans. En deçà de cet âge, le travail des enfants est interdit sauf dans certains cas définis par la loi. En particulier, un mineur de 14 ans ou 15 ans peut être autorisé à travailler sous les conditions suivantes :

- autorisation de l'inspection du travail ;
- accord du représentant légal ;
- réalisation de travaux légers ;
- période de vacances scolaires comportant au moins quatorze jours, le mineur bénéficiant d'un temps de repos continu au moins égal à la moitié des vacances scolaires.

Les enfants du spectacle et du mannequinat peuvent, quant à eux, exercer une activité dès leur plus jeune âge.

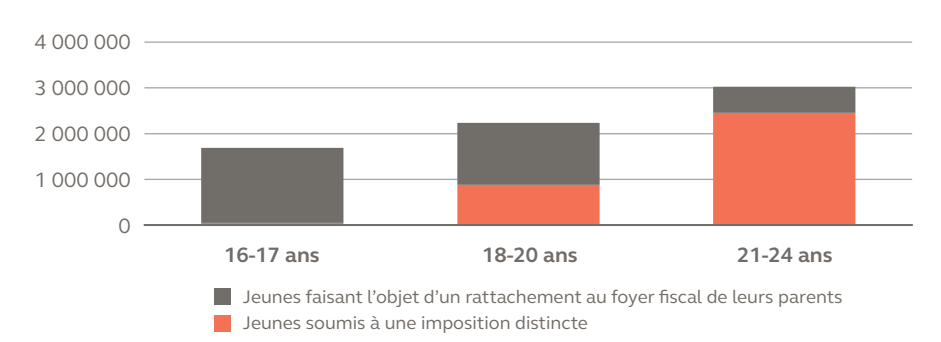
L'entrée des jeunes dans l'impôt n'est donc pas uniforme : si l'âge de 18 ans marque la majorité fiscale, l'imposition distincte peut être mise en œuvre avant ou après cet âge. Par ailleurs, l'entrée des jeunes dans l'impôt n'est pas linéaire : l'option en faveur du rattachement ne valant que pour une année d'imposition, un même contribuable, majeur, peut opter pour l'imposition distincte au titre d'une année, avant de demander le rattachement au foyer fiscal de ses parents l'année suivante. Plus encore, et alors que l'option du rattachement est en principe irrévocable au titre d'une même année, l'administration fiscale permet aux foyers concernés de revenir sur leur choix initial au titre d'une année d'imposition dans le cadre d'une demande gracieuse.

B. Une imposition distincte retenue par une part croissante de jeunes

1. L'imposition distincte privilégiée par les 18-25 ans

On comptait, en 2022, environ 5,3 millions de jeunes de 18 à 25 ans connus de l'administration fiscale. Une majorité d'entre eux avait opté pour l'imposition distincte. La vingt-et-unième année constitue un point de bascule, comme l'illustre le graphique n° 1. Ainsi, 39 % des jeunes de moins de 21 ans déclaraient leurs revenus indépendamment, contre 81 % parmi ceux âgés de 21 à 25 ans. En comparaison, seuls 3 % des mineurs de plus de 16 ans faisaient l'objet d'une imposition distincte en 2022.

GRAPHIQUE N° 1 | Jeunes rattachés au foyer fiscal de leurs parents ou soumis à une imposition distincte (2022)



Source : Cour des comptes d'après des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Comme l'indique le tableau n° 1, parmi ces 5,3 millions de jeunes de 18 à 25 ans, un peu moins de 3 millions étaient étudiants ou lycéens. Ces derniers se répartissaient presque équitablement entre jeunes faisant l'objet d'un rattachement fiscal (48,5 %) et jeunes ayant opté pour une imposition distincte de leurs revenus (51,5 %). Parmi les 2,3 millions de jeunes qui n'étaient ni étudiants ni lycéens, ces proportions étaient très contrastées, s'élevant respectivement à 21,5 % pour le rattachement et 78,5 % pour l'imposition distincte. Les étudiants sont plus fréquemment concernés par le rattachement. Une part croissante d'entre eux cumule études et emploi, notamment en raison du développement de l'apprentissage.

TABLEAU N° 1 | Décomposition du nombre de jeunes de 18 à 25 ans rattachés ou faisant l'objet d'une imposition distincte, en 2022

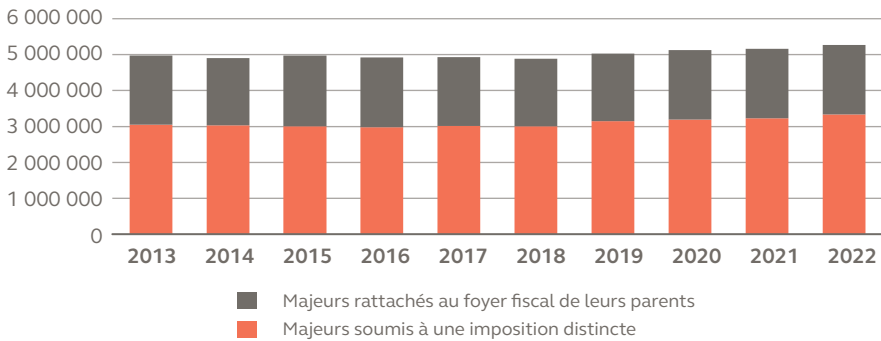
Jeunes de 18 à 25 ans	Rattachés au foyer fiscal de leurs parents	Faisant l'objet d'une imposition distincte	Total
Étudiants ou lycéens	1 440 433*	1 527 255	2 967 688** (56,3 %)
Autres	494 639*	1 810 636	2 305 275 (43,7 %)
Total	1 935 072* (36,7 %)	3 337 891* (63,3 %)	5 272 963*

Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP et ministère de l'Éducation nationale
Les chiffres suivis de * sont issus de la DGFIP ; celui suivi de ** est issu du ministère de l'éducation nationale ; les autres sont obtenus par différences.

2. Une imposition distincte retenue par une part croissante de jeunes, âgés de 23 ans en moyenne

Déjà majoritaire, l'imposition distincte des jeunes adultes de 18 à 25 ans est en légère progression depuis 2013, comme l'illustre le graphique n° 2. Entre le minimum et le maximum atteints sur cette période, respectivement en 2015 et 2022, la différence n'est cependant que de trois points de pourcentage.

GRAPHIQUE N° 2 | Majeurs de 18 à 25 ans rattachés au foyer fiscal de leurs parents ou soumis à une imposition distincte



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Cette augmentation pourrait avoir été alimentée, à partir de 2018, par la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui a éliminé l'un des avantages liés au rattachement. En effet, le rattachement des enfants à charge, en particulier des jeunes majeurs, ouvrait droit à une réduction de la valeur locative moyenne des habitations de la commune de résidence.

Enfin, l'âge moyen des jeunes faisant l'objet d'une imposition distincte est très stable depuis 2013, sans distinction de sexe. Il n'a diminué que d'un mois et demi en dix ans, et s'établissait à un peu moins de 23 ans en 2022 selon les données de la DGFIP.

C. Une entrée dans l'impôt marquée par des disparités de revenus, néanmoins difficiles à appréhender

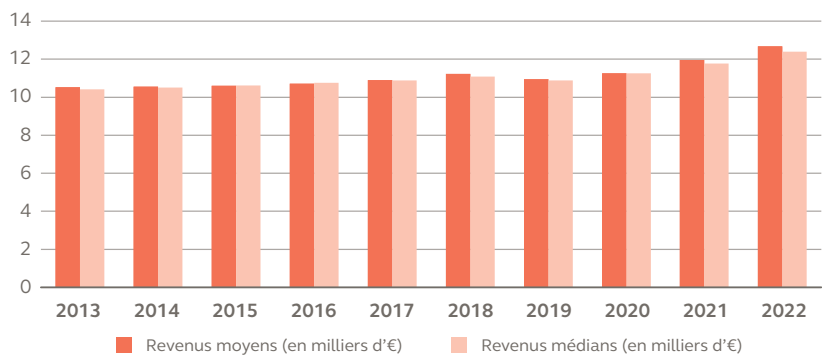
1. Des niveaux de revenus disparates selon le schéma d'imposition retenu

Le moment et la manière dont les jeunes entrent dans l'impôt dépendent statistiquement de plusieurs facteurs : la poursuite ou non d'études supérieures, la charge éventuelle de famille et l'âge. Mais ce sont les revenus qui en représentent le principal déterminant eu égard au calcul d'optimisation que peuvent effectuer les familles et leurs enfants pour décider du rattachement ou non de ces derniers.

Les données fiscales ne permettant pas d'isoler précisément les revenus des jeunes rattachés au foyer fiscal de leurs parents, il est impossible de dresser en toute rigueur une comparaison (et par conséquent, un éventuel coût ou bénéfice pour les finances publiques) de l'imposition effective des revenus perçus par les jeunes de 18 à 25 ans selon leur foyer fiscal de rattachement.

En revanche, les revenus des jeunes faisant l'objet d'une imposition distincte sont connus. Comme le montre le graphique n° 3, le revenu moyen des foyers fiscaux correspondant est passé de 10 523 € à 12 685 € entre 2013 et 2022, soit une hausse de 20,5 % en termes absolus et de 7,0 % en euros constants. Par ailleurs, ce graphique permet de constater que le revenu médian, séparant la population concernée en deux groupes de parts égales, est très proche du revenu moyen, ce qui suggère une répartition des revenus assez symétrique autour de la moyenne, et donc de faibles inégalités de revenus parmi les jeunes déclarant leurs revenus indépendamment de leurs parents.

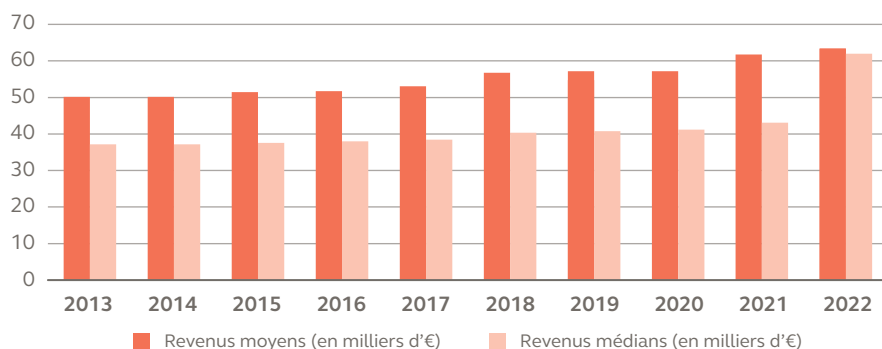
GRAPHIQUE N° 3 | Revenus moyens annuels des jeunes âgés de 18 à 25 ans faisant l'objet d'une imposition distincte



Source : Cour des comptes d'après DGFIP et Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Par ailleurs, sur la même période, le revenu moyen des foyers fiscaux comportant un jeune faisant l'objet d'un rattachement est passé de 49 733 € à 63 198 €, soit une hausse de 27,1 % en termes absolus, et de 12,8 % en tenant compte de l'inflation (cf. le graphique n° 4). L'écart de la moyenne à la médiane reflète l'existence de familles aux revenus élevés parmi celles rattachant un enfant majeur.

GRAPHIQUE N° 4 | Revenus moyens annuels des foyers fiscaux comportant un jeune rattaché



Source : Cour des comptes d'après DGFIP et Insee

2. Des revenus principalement issus de l'emploi salarié

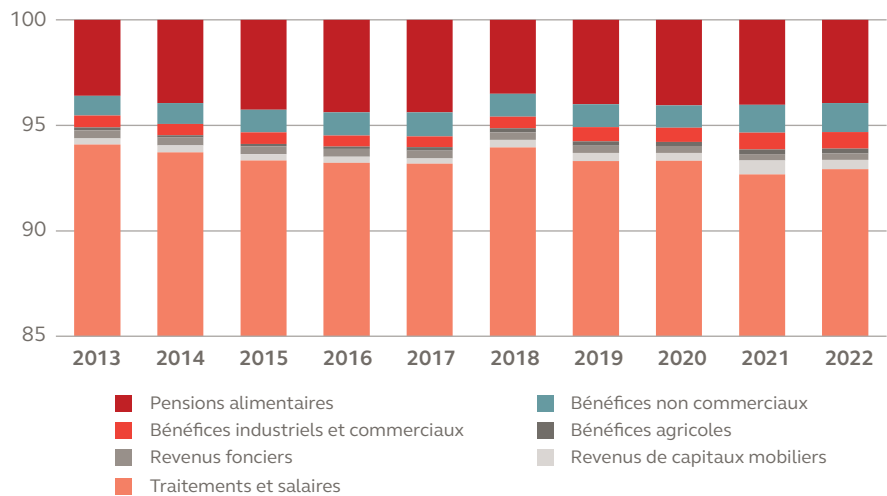
Les statistiques relatives aux catégories d'imposition⁸ des revenus des jeunes faisant l'objet d'une imposition distincte révèlent la prépondérance de l'emploi salarié (cf. le graphique n° 5). Ainsi, en 2022, 92,9 % des revenus déclarés par les contribuables âgés de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte étaient rattachés à la catégorie des traitements et salaires. Cette proportion a légèrement reculé entre 2013 et 2022 (- 1,2 point).

Les pensions alimentaires versées aux jeunes de 18 à 25 ans représentent quant à elles 3,9 % des revenus déclarés par les jeunes faisant l'objet d'une imposition distincte en 2022, en légère augmentation depuis 2013 (+ 0,3 point). Dans ses observations précitées sur la prise en compte de la famille par la fiscalité⁹, la Cour a toutefois relevé l'écart substantiel de 5,3 Md€ constaté en 2019 (dernier exercice pour lequel l'administration fiscale a procédé à cet exercice) entre pensions alimentaires déduites du revenu imposable (8,2 Md€) et pensions alimentaires déclarées par leurs bénéficiaires (3,0 Md€), le nombre de foyers déduisant des pensions excédant de 600 000 celui des foyers en déclarant. Il est cependant impossible de déterminer quelle proportion représentent les jeunes de 18-25 ans dans cet écart.

8. Les revenus déclarés par tout contribuable doivent être rattachés à une catégorie d'imposition, selon la nature du revenu. Un contribuable peut percevoir des revenus se rattachant à des catégories d'imposition différentes. Ainsi, un avocat, percevant des bénéfices non commerciaux dans le cadre de son activité libérale, peut également être imposé dans la catégorie des traitements et salaires au titre d'une activité d'enseignement.

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

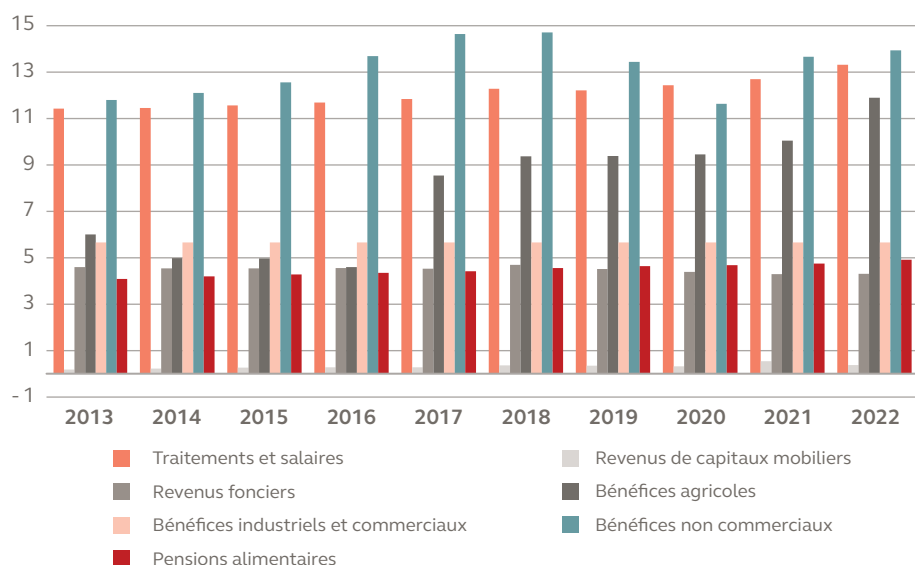
GRAPHIQUE N° 5 | Décomposition des revenus déclarés par les jeunes de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte (en %)



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP
Lecture : les traitements et salaires représentent 92,9 % du total des revenus déclarés par les jeunes de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte en 2022 ; les bénéfices non commerciaux représentent 1,4 % du total des revenus déclarés par les jeunes de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte en 2022.

Par ailleurs, les revenus moyens les plus élevés sont déclarés dans la catégorie des bénéfices non commerciaux et des traitements et salaires (13 930 € et 13 314 € par jeune déclarant des revenus dans ces catégories respectives en 2022 – cf. le graphique n° 6). Cette situation est une constante depuis 2013. Parallèlement, le montant des pensions alimentaires moyennes suit une tendance à la hausse depuis 2013, étant passé de 4 081 € cette année-là à 4 917 € en 2022 par jeune déclarant des revenus dans cette catégorie. Enfin, les revenus moyens rattachés à la catégorie des bénéfices agricoles marquent une augmentation significative depuis 2013. Ils sont passés de 6 010 € en 2013 à 11 891 € en 2022 par jeune déclarant des revenus dans cette catégorie.

GRAPHIQUE N° 6 | Revenus moyens déclarés dans chacune des catégories d'imposition par les contribuables de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte (en milliers d'€)



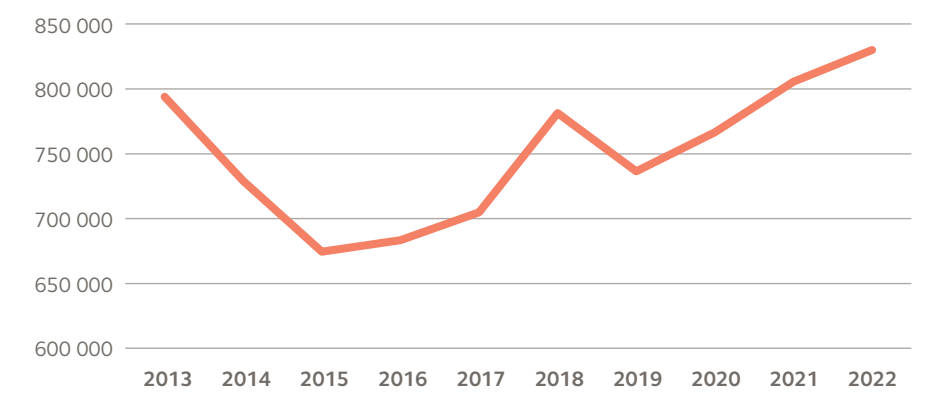
Source : Cour des comptes d'après DGFIP

Lecture : en 2022, un jeune soumis à une imposition distincte déclarant des revenus dans la catégorie des traitements et salaires déclarait, en moyenne, 13 314 € dans cette catégorie. Au titre de la même année, un jeune soumis à une imposition distincte déclarant des revenus dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers déclarait, en moyenne, 400 € dans cette catégorie.

3. Une faible proportion de jeunes payant effectivement l'impôt sur le revenu

Au total, seuls 830 072 foyers fiscaux comportant au moins un contribuable âgé de 18 à 25 ans soumis à une imposition distincte ont effectivement acquitté un impôt en 2022. Après avoir connu une chute en 2015 (674 562 foyers), ce nombre a connu une augmentation régulière, interrompue ponctuellement en 2019.

GRAPHIQUE N° 7 | Nombre de foyers fiscaux comportant un jeune de 18 à 25 ans soumis à une imposition distincte ayant effectivement acquitté un montant d'impôt



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

En retenant l'hypothèse que ces foyers fiscaux sont composés dans leur très grande majorité d'un seul jeune ou de couples de jeunes relevant de la même tranche d'âge, cette proportion suggère qu'environ 15 % des jeunes âgés de 18 à 25 ans, et 25 % des jeunes ayant opté pour l'imposition distincte, s'acquittent effectivement d'un impôt sur le revenu, étant rappelé que dans l'ensemble de la population, 44,7 % des foyers fiscaux ont eu à s'acquitter d'un impôt en 2022¹⁰.

Le montant moyen acquitté par les jeunes de 18 à 25 ans était de 1 210 € en 2022 contre 4 663 € pour l'ensemble des foyers fiscaux assujettis¹¹.

D. Une minorité de jeunes inconnus de l'administration fiscale

Selon les données de la DGFIP mentionnées au tableau n° 1 ci-dessus, 5 272 963 jeunes adultes de 18 à 25 ans ont soit déposé une déclaration de revenus au titre de l'année 2022, soit fait l'objet d'un rattachement au foyer fiscal de leurs parents. Rapporté au nombre de jeunes de cette tranche d'âge estimé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) sur la base des données du recensement, cela signifie qu'entre 2,4 et 7,2 %¹² des jeunes n'étaient pas « connus » de l'administration fiscale, c'est-à-dire n'étaient mentionnés sur aucune déclaration de revenus. Il peut s'agir, notamment, de jeunes non rattachés au foyer fiscal de leurs parents, mais qui n'ont pas pour autant déclaré leurs revenus, par exemple parce qu'ils étaient inférieurs au seuil d'imposition.

10. Soit 18,2 millions de foyers fiscaux sur un total de 40,7 millions. Source : *L'impôt sur les revenus perçus en 2022*, DGFIP statistiques, avril 2024, n° 22.

11. Source : *DGFIP statistiques, op. cit.*

12. L'Insee fournit une estimation du nombre de jeunes, sur la base d'enquêtes, dont les résultats sont soumis à des intervalles de confiance. Voir Insee, *Recensement de la population – La précision des résultats du recensement, version de septembre 2023*.

La DGFIP relève qu'il lui est difficile d'identifier avec précision les jeunes qui « quittent » le foyer fiscal de leurs parents, aucun suivi ou contrôle spécifique n'étant mis en place à cet effet. Plusieurs dispositifs permettent toutefois de prévenir l'absence de déclaration des revenus des jeunes. Ainsi, lorsqu'il s'avère qu'un jeune auparavant rattaché au foyer fiscal de ses parents dispose désormais de revenus, mais qu'il n'a pas rempli de déclaration de revenus, un bulletin dit « orphelin » est émis, entraînant de fait la création d'un nouveau foyer fiscal au titre duquel les revenus en cause pourront être imposés. Par ailleurs, depuis la mise en place du prélèvement à la source, les revenus salariés sont *de facto* assujettis à l'impôt sur la base du taux de prélèvement dit « neutre » (qui peut conduire à une taxation supérieure) même s'ils sont versés à une personne encore inconnue de l'administration fiscale.

En dépit de ces dispositifs, la proportion non négligeable de jeunes non mentionnés sur une déclaration de revenus et donc « inconnus » de l'administration fiscale, est révélatrice du peu de substance qui entoure la majorité fiscale et d'une appropriation insuffisante des obligations fiscales, ce que les réponses au sondage présentées dans la troisième partie de ce chapitre tendent à confirmer. Par ailleurs, l'absence de déclaration, si elle n'expose pas le contribuable à des sanctions lorsque l'impôt dû est nul¹³, peut lui porter préjudice dans la mesure où un avis d'imposition ou de non-imposition est nécessaire pour effectuer de nombreuses démarches et obtenir certaines prestations sociales.

Dans ces conditions, la pratique actuelle de la DGFIP consistant à adresser aux jeunes âgés de 20 ans une lettre d'« Informations pour [leur] première déclaration de revenus » apparaît à la fois insuffisante et trop tardive. Public spécifique, la tranche d'âge des 18-25 ans justifierait de faire l'objet d'un accompagnement plus explicite, adapté et précoce. Dans ce cadre, l'envoi aux jeunes d'un courrier d'information dès l'âge de 18 ans, mentionnant notamment leur numéro fiscal, ainsi qu'un rappel des droits et obligations des contribuables, permettrait de marquer plus symboliquement leur accession à la majorité fiscale. Inciter les jeunes, dans ce courrier, à activer leur espace numérique personnel sur le portail impots.gouv.fr, quelle que soit leur situation fiscale, permettrait de faciliter les échanges futurs avec l'administration fiscale et une meilleure appropriation des règles fiscales applicables à leur nouveau statut.

13. En dépit du caractère obligatoire de la déclaration des revenus pour tout contribuable faisant l'objet d'une imposition distincte.

Envoyer une lettre de bienvenue aux nouveaux entrants dans l'impôt, enseignements d'une expérience conduite en Australie

Un article publié dans le *Journal of Behavioral and Experimental Economics* explore le comportement de conformité fiscale des nouveaux entrants dans le système fiscal australien à travers une expérience de terrain menée en collaboration avec l'*Australian Taxation Office*¹⁴. Cette étude compare l'efficacité de deux types de lettres envoyées à 18 000 nouveaux contribuables ayant manqué la date limite pour leur première déclaration de revenus : une lettre de bienvenue et une lettre standard mentionnant les risques de pénalités.

La diffusion des deux types de lettres a permis d'augmenter les taux de déclaration de 14 à 15 points de pourcentage par rapport au groupe de contrôle qui n'avait reçu aucune communication. Cet effet est principalement attribué à la fourniture d'informations sur la déclaration fiscale plutôt qu'au type de message ou à la manière dont l'information est présentée. Les jeunes contribuables, âgés de 18 à 21 ans, ainsi que les citoyens australiens ont produit une réaction plus forte aux lettres par rapport aux contribuables plus âgés et aux détenteurs de visas étrangers.

Les auteurs tirent deux enseignements de cette étude : d'une part, les administrations fiscales peuvent améliorer les taux de conformité des nouveaux entrants en fournissant des informations claires et accessibles sur les obligations fiscales, d'autre part, il n'est pas nécessaire de recourir à la dissuasion pour obtenir des taux de conformité élevés : il peut être pertinent d'adopter des approches plus « positives » et « accueillantes » dans les communications fiscales initiales.

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

Si les avantages associés au choix du schéma d'imposition – imposition distincte ou rattachement du jeune – bénéficient en fait aux parents, plusieurs dispositifs d'exonération permettent d'atténuer l'impôt affectant les revenus du jeune contribuable, quel que soit le schéma d'imposition retenu.

14. Sarah Dong et Mathias Sinning, *Trying to make a good first impression: a natural experiment to engage new entrants to the tax system*, *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, vol. 100, octobre 2022.

A. Des dispositifs atténuant l'impôt dû par les jeunes et leurs familles

1. Des modalités de déclaration et d'exonération disparates

Certains types de revenus sont exonérés d'impôt par nature, comme les aides sociales tandis que d'autres dispositifs ciblent spécifiquement les revenus des jeunes.

Les prestations familiales légales et les allocations, indemnités et prestations servies par l'État, les collectivités locales et les établissements publics en application des lois et décrets dits « *d'assistance et d'assurance* » sont exonérées d'impôt sur le revenu. La plupart des prestations sociales et familiales n'y est donc pas soumise : allocations logement, bourses sur critères sociaux, prime d'activité, prestations familiales, prestations liées à une situation de handicap, etc..

Il en est de même des indemnités, allocations, primes et prestations versées dans le cadre d'un volontariat international, d'un volontariat de solidarité internationale, d'un volontariat pour l'insertion ou d'un engagement de service civique.

Enfin, les revenus tirés d'activités exercées pendant les études, secondaires ou supérieures, ou durant les congés scolaires ou universitaires (« jobs étudiants ») sont exonérés dans la limite de 5 204 € bruts par an (soit trois fois le montant mensuel du SMIC). Les revenus tirés d'un stage ou relevant de l'apprentissage sont, quant à eux, exonérés dans la limite de 20 815 € bruts par an (soit le montant annuel du SMIC).

Toutes ces exonérations peuvent être cumulées entre elles au titre d'une même année d'imposition, à l'exemple des exonérations bénéficiant aux « jobs étudiants » et de celles affectant les indemnités perçues lors d'un apprentissage ou d'un stage inclus dans une formation scolaire ou universitaire.

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

	 Volontariat international, de solidarité internationale, ou pour l'insertion	 Service civique	 Bourses sur critères sociaux	 Stage ou apprentissage	 Jobs étudiants
Conditions d'imposition	Exonération d'imposition			Exonération d'imposition dans la limite du montant annuel du SMIC (20 815 € bruts)	Exonération d'imposition dans la limite de trois fois le montant mensuel du SMIC (5 204 € bruts)
Modalités de déclaration	Les sommes considérées ne doivent pas être portées sur la déclaration des revenus, et une attestation sur l'honneur doit être rédigée dans certains cas.			Les salaires exonérés ne doivent pas être portés sur la déclaration des revenus (seul le montant qui excède les plafonds d'exonération est déclaré).	

Source : Cour des comptes d'après code général des impôts. Remarque : les montants en € correspondent à ceux en vigueur au titre de l'imposition des revenus perçus en 2023
* Revenus tirés d'activités exercées pendant les études, secondaires ou supérieures, ou exercées durant les congés scolaires ou universitaires.

Certains revenus faisant l'objet d'exonérations ne doivent pas être portés sur la déclaration des revenus, contrairement à d'autres qui doivent l'être. Cette disparité des obligations déclaratives selon la nature des revenus est susceptible d'entraîner des difficultés pour les jeunes contribuables, d'autant plus lorsqu'il s'agit de leur première déclaration. La Cour recommande donc d'expertiser une harmonisation des modalités de déclaration des revenus les plus couramment perçus par les jeunes, qu'ils fassent ou non l'objet d'exonérations.

2. Des régimes d'exonération identifiés comme des dépenses fiscales

Le coût des exonérations qui concernent l'entrée des jeunes sur le marché du travail (stagiaires, apprentis, réservistes et personnes participant au service civique, « jobs étudiants ») est évalué, au total, à 756 M€ en 2023¹⁵, répartis sur trois dépenses fiscales distinctes identifiées en loi de finances. Les montants de ces dépenses, mentionnés en euros constants 2023 dans le tableau n° 2, ont suivi des évolutions contrastées.

15. Chiffrage définitif. Source : tome II, Évaluation des voies et moyens, PLF pour 2025.

TABLEAU N° 2 | Dépenses fiscales (DF) relatives à l'entrée sur le marché du travail des jeunes (en M€ constants 2023)

	2013	2023	Évolution
DF 120109 : salaires versés aux apprentis et gratifications versées aux stagiaires	396	353	- 10,9 %
DF 120127 : indemnités versées aux réservistes, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat	44	98	+ 122,7 %
DF 120132 : revenus perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études ou leurs congés	283	305	+ 7,8 %
Total	723	756	+ 4,6 %

Source : tome II, Évaluation des voies et moyens, PLF 2015 et 2025

La dépense fiscale relative aux indemnités versées aux réservistes et aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat a connu une très forte augmentation en raison notamment de la création, en 2016, de la Garde nationale, qui réunit les réserves opérationnelles des armées, de la gendarmerie nationale et de la police nationale, et de sa montée en puissance progressive¹⁶.

B. Une entrée dans l'impôt sur le revenu qui relève d'un calcul d'opportunités complexe

Le choix, au sein des familles, du régime d'imposition appliqué aux revenus du jeune relève d'un calcul d'opportunités selon les montants d'impôt pouvant être dus par les parents et par leur enfant majeur.

Du point de vue des parents, deux mécanismes agissent en sens contraire en cas de rattachement d'un enfant majeur : l'impôt du foyer fiscal peut être augmenté en raison de l'ajout des éventuels revenus du jeune ; parallèlement, il est diminué sous l'effet du quotient familial, le gain en résultant étant toutefois plafonné¹⁷. Par ailleurs, le rattachement d'un enfant majeur fait obstacle à ce que ses parents procèdent à la déduction des pensions alimentaires qui lui sont versées, ouverte seulement en cas d'imposition distincte du jeune.

Du point de vue du jeune, le choix de l'imposition distincte pourra le rendre effectivement redevable de l'impôt sur le revenu s'il perçoit des revenus supérieurs aux seuils d'imposition. Ainsi, pour un célibataire, des revenus supérieurs à 18 640 € donneront lieu au paiement d'un impôt sur le revenu.

16. Joël Giraud, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018*, commission des finances, Assemblée nationale, n° 235, 12 octobre 2017.

17. À hauteur de 1 759 € par demi-part supplémentaire (pour les deux premiers enfants à charge), et de 3 518 € par part supplémentaire (à compter du troisième enfant à charge).

Si l'enfant majeur ne perçoit aucun revenu, l'option du rattachement est la plus favorable dans la plupart des situations, comme l'illustre le tableau n° 4. Ainsi, dans le cas d'un foyer fiscal comportant déjà un couple marié ou pacsé et un enfant mineur, soit 2,5 parts fiscales, et percevant des revenus salariés, le rattachement d'un enfant majeur, en portant à trois le nombre de parts fiscales, est logiquement plus favorable que l'imposition distincte du même enfant majeur, en l'absence de déduction d'une pension. Il est également plus favorable que l'imposition distincte du jeune majeur assortie de la déduction d'une pension de 3 968 €¹⁸, sauf pour des revenus parentaux supérieurs à 180 000 €. En revanche, l'imposition distincte est préférable si les parents versent une pension de 6 674 € à leur enfant majeur – à hauteur du plafond de déduction.

TABLEAU N° 3 | Impôt sur le revenu (en €) dû par un couple marié ou pacsé ayant un enfant mineur et un enfant âgé de 18 à 25 ans, selon que ce dernier est rattaché à leur foyer fiscal ou imposé distinctement

Revenu des parents (en €)	39 000	51 000	63 000	75 000	87 000	99 000	111 000	123 000	135 000	147 000
Rattachement de l'enfant majeur ne percevant pas de revenu	0	476	2 202	3 698	6 544	9 784	13 024	16 264	19 504	22 903
Imposition distincte de l'enfant majeur, sans déduction d'une pension	0	1 378	3 104	5 063	8 303	11 543	14 783	18 023	21 263	24 662
Imposition distincte de l'enfant majeur, avec déduction d'une pension de 3 968 €	0	587	2 311	3 744	6 815	10 055	13 295	16 535	19 775	23 174
Imposition distincte de l'enfant majeur, avec déduction d'une pension de 6 674 €	0	312	2 038	3 585	6 301	9 541	12 781	16 021	19 261	22 660
Rattachement de l'enfant majeur percevant un revenu de 17 000 €	0	2 921	4 654	7 894	11 134	14 374	17 614	20 854	24 094	27 493

Source : Cour des comptes d'après code général des impôts (barème applicable au titre des revenus de l'année 2023)

18. Montant maximal pouvant être déduit sans justificatif, en cas de résidence du jeune majeur au domicile de ses parents.

Si le jeune perçoit des revenus, l'imposition distincte s'avère globalement plus favorable, le bénéfice de la demi-part supplémentaire offerte par le rattachement, plafonné à 1 759 €, étant effacé par la progressivité du barème de l'impôt.

Comment calculer une cotisation d'impôt sur le revenu ?

Exemple d'un enfant majeur rattaché

Si le revenu du foyer composé d'un couple marié, d'un enfant mineur et d'un enfant majeur rattaché s'élève à 39 000 €, il convient, pour déterminer le revenu net imposable, de déduire 10 % de ce revenu, soit 3 900 €, au titre de la réduction forfaitaire des frais professionnels, pour un résultat de 35 100 €. L'application du quotient familial consiste ensuite à diviser ce revenu net par le nombre de parts fiscales du foyer (35 100/3), soit un revenu net par part de 11 700 €. Le taux applicable au titre de l'imposition sur les revenus perçus en 2023 étant de 0 % jusqu'à 11 295 €, puis de 11 % jusqu'à 28 797 €, la différence entre 11 700 € et 11 295 €, c'est-à-dire 405 €, sera taxée au taux de 11 %. La somme de 44,55 € ainsi obtenue sera ensuite multipliée par le nombre de parts, pour un résultat de 134 € (« droits simples »). Il convient enfin de tenir compte de la « décote », qui corrige les cotisations faibles issues de l'application du barème progressif et s'élève, en l'espèce, à 134 €. L'impôt de ce foyer fiscal sera donc nul.

L'analyse des différents scénarios d'imposition montre la complexité des arbitrages que les jeunes majeurs et leurs parents doivent opérer. Les simulateurs en ligne, à la disposition des contribuables sur le site de l'administration fiscale¹⁹, gagneraient à être davantage mis en avant. D'une part, les pages consacrées à l'imposition des enfants majeurs n'y renvoient pas nécessairement. D'autre part, ces outils ne sont pas directement accessibles à partir de la page d'accueil du site impots.gouv.fr.

Par ailleurs, au-delà du calcul d'opportunités, la problématique du rattachement fiscal des enfants majeurs et des avantages qui en résultent constitue un élément du débat sur l'introduction d'un revenu d'autonomie pour les jeunes. En effet, au cours des dernières années, certaines organisations de jeunesse et certains rapports administratifs ont pris position en faveur d'un financement de ce dernier par la suppression de l'avantage fiscal lié au rattachement au foyer fiscal des parents dans une logique de redistribution²⁰. Ce débat devrait aussi intégrer la problématique des pensions versées aux enfants et déduites ou non du revenu imposable des parents.

19. impots.gouv.fr/simulateurs

20. Le rattachement d'un jeune majeur au foyer fiscal de ses parents implique, pour ces derniers, un avantage fiscal d'autant plus important que leurs revenus sont élevés, dans la limite toutefois du plafond de 1 759 € d'avantage attaché au quotient par demi-part. Inversement, le rattachement d'un jeune au foyer fiscal de ses parents ne leur procure aucun avantage s'ils sont déjà non imposables du fait de revenus modestes.

C. Des modalités variables d'entrée dans l'impôt selon les pays

L'alternative entre imposition distincte ou rattachement au foyer fiscal des parents constitue une spécificité française eu égard à la singularité du système du quotient familial. Toutefois, plusieurs dispositifs étrangers poursuivent des objectifs comparables en permettant une entrée progressive ou « adoucie » des jeunes dans l'impôt.

Ainsi, la nécessité de tenir compte des charges financières découlant de la prise en charge ou du soutien apporté par leurs parents aux enfants même majeurs a conduit la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à mettre en place, au bénéfice des familles, des dispositifs d'exonérations, de déduction du revenu imposable – par exemple des droits d'inscription à l'université – ou de crédits d'impôt.

Par ailleurs, alors que la tendance va, au sein de l'OCDE, dans le sens d'une individualisation de l'imposition des revenus, certains États autorisent le rattachement de jeunes majeurs aux déclarations de leurs parents. Ainsi, aux États-Unis et au Royaume-Uni, les jeunes adultes figurent nécessairement sur la déclaration de revenus de l'un de leurs parents jusqu'à l'âge de 19 ans, et peuvent y figurer jusqu'à l'âge de 24 ans s'ils sont étudiants et que le parent fournit plus de la moitié du soutien financier dont bénéficie l'enfant. Les enfants concernés sont alors qualifiés de *dependent*. Aux États-Unis, en 2023, environ 13 millions de jeunes adultes étaient ainsi portés sur la déclaration de revenus de l'un des parents.

À l'opposé du modèle français, certains pays, comme la Suède et la Grèce, opèrent une individualisation assez stricte de l'imposition des revenus dès l'âge de 18 ans. Ils font ainsi coïncider majorité civile et entrée du jeune dans l'impôt en tant que contribuable à part entière.

Enfin, en Belgique, hormis quelques exceptions visant notamment les diplomates étrangers, tout habitant du royaume qui est majeur, étudiant ou non, est dans l'obligation de remplir sa propre déclaration d'impôt, même s'il n'a pas perçu de revenu.

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

Une enquête, dont les résultats sont présentés dans les développements qui suivent, a été menée à la demande de la Cour auprès d'un échantillon représentatif de 1 011 jeunes âgés de 15 à 24 ans inclus²¹. Une partie des questions posées a repris des questions figurant dans le *Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France*²², afin de permettre une mise en perspective des réponses données par les jeunes avec celles de l'ensemble de la population.

21. *Consumer Science & Analytics (CSA)*, enquête réalisée en ligne du 18 avril au 10 mai 2024. La représentativité a été assurée par la méthode des quotas au regard des critères de sexe, d'âge, de catégorie socio-professionnelle de l'individu, après stratification par région et catégorie d'agglomération.

22. Conseil des prélèvements obligatoires, *Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France*, deuxième édition 2023, janvier 2024.

A. Une connaissance de l'impôt insuffisante, une appréciation critique du système fiscal français

La plupart des jeunes assujettis à l'impôt (76 %) ont le sentiment de connaître le taux de prélèvement à la source appliqué à leurs revenus. Toutefois les réponses apportées aux questions plus précises touchant au taux qui leur est effectivement appliqué ainsi qu'à leur taux marginal d'imposition suggèrent que cette connaissance est en réalité assez faible. 23 % estiment ainsi que leur taux marginal d'imposition sur le revenu est supérieur à 31 %, 13 % le situant même à plus de 50 %, ce qui est impossible puisque le taux maximal, applicable aux revenus supérieurs à 177 106 € pour une part de quotient familial, s'élève à 45 %.

Quel que soit leur niveau d'expertise en matière fiscale, les jeunes payant l'impôt sur le revenu se montrent plutôt critiques à l'égard du montant de celui-ci : un peu moins de la moitié (47 %) estime trop payer, tandis que 30 % jugent payer « ni trop ni pas assez » et qu'un peu moins d'un jeune interrogé sur cinq (19 %) déclare ne pas payer assez d'impôt.

Cette perception du niveau de l'impôt sur le revenu est partagée par l'ensemble des jeunes interrogés, qu'ils le paient ou non : près des deux tiers (63 %) jugent, de manière générale, cette imposition trop élevée en France, soit la même proportion que celle des répondants du *Baromètre* du Conseil des prélèvements obligatoires, quand seuls 17 % l'estiment à un juste niveau et 9 % à un niveau insuffisant.

Structurellement, l'opinion des jeunes sur l'impôt, qui rejoint celle du reste de la population, est nourrie par le sentiment que le système fiscal pèserait trop lourdement sur les classes moyennes et les plus défavorisés et épargnerait, parallèlement, les contribuables disposant des plus hauts revenus. Ainsi, alors que près d'un jeune sur deux déclare que les impôts dus par les 40 % des ménages les plus modestes et les 50 % des ménages aux revenus intermédiaires sont trop lourds, une majorité des jeunes (52 %) juge le niveau d'impôt payé par les 10 % des ménages les plus aisés insuffisamment élevé.

B. Un consentement à l'impôt moins marqué que dans l'ensemble de la population

Le consentement à l'impôt n'est pas partagé de manière uniforme parmi les jeunes. Certes, 75 % d'entre eux sont « d'accord » pour dire que payer ses impôts et cotisations sociales est un acte citoyen. Mais plus d'un quart d'entre eux (27 %) partage l'opinion selon laquelle « *il est justifié de tricher sur ses impôts et cotisations sociales si on en a la possibilité* » et près de 20 % hésitent, alors que moins de la moitié (46 %) s'y oppose, dont un quart formellement. Il peut être relevé à cet égard que le civisme fiscal des jeunes décroît à mesure que l'âge avance et qu'augmente la proportion de ceux s'acquittant effectivement de l'impôt. Alors qu'il n'est jamais justifié, pour 42 % des 15-17 ans, de tricher sur ses impôts, cette proportion

tombe à 19 % parmi les 18-20 ans, et à 17 % parmi les 21-25 ans. À cet égard, 38 % des jeunes actifs et 45 % des jeunes assujettis à l'impôt sur le revenu estiment que mentir sur ses déclarations et paiements peut être justifié. Cette dernière réponse suggère que le civisme fiscal est un peu plus dégradé parmi les jeunes qu'au sein de la population générale puisqu'au sein de l'échantillon représentatif de l'ensemble de la population majeure interrogé par le CPO, 44 % des sondés considèrent qu'il n'est « jamais justifié » de tricher sur ses impôts.

Par ailleurs, les jeunes interrogés portent un regard critique sur la gestion des fonds publics. Un peu plus de la moitié (53 %) se montre insatisfaite de l'utilisation de l'argent public, et près de la moitié (49 %) estime que le système fiscal et social redistribue les revenus de manière « pas assez importante ». Cette appréciation pourrait être mise en regard de leur connaissance lacunaire de leur propre situation en matière d'impôt sur le revenu : ayant le sentiment de payer un impôt trop lourd, ils jugent d'autant plus sévèrement la qualité de son utilisation.

Alors que leur perception de l'impôt sur le revenu est plutôt négative, l'image de l'administration fiscale apparaît positive auprès des jeunes. Ainsi, 40 % des jeunes interrogés disent avoir eu un « contact »²³ avec un agent de l'administration fiscale au cours des douze derniers mois (51 % chez les majeurs et 70 % parmi les jeunes de catégorie socio-professionnelle supérieure), et deux tiers d'entre eux (67 %) s'en déclarent satisfaits.

C. L'éducation à l'impôt, un enjeu de long terme

L'éducation des « citoyens-contribuables » peut prendre diverses formes. L'OCDE a ainsi analysé 140 initiatives mises en œuvre dans 59 pays, qui représentent l'ensemble des zones géographiques et des niveaux de richesse²⁴. Si de telles initiatives existent en France, celle-ci n'apparaît pas à la pointe des pays comparables, alors que le niveau de sa fiscalité occupe à l'inverse le haut du classement.

Intégrer la connaissance de la fiscalité dans la scolarité s'avère être l'une des méthodes les plus courantes d'éducation des contribuables. L'OCDE dénombre ainsi 43 exemples de telles initiatives au sein des 59 pays ayant répondu à son enquête. Par exemple, en Espagne, 45 000 élèves ont été sensibilisés à la fiscalité en 2018, à travers, notamment, l'organisation, dans les locaux de l'administration fiscale, de journées portes-ouvertes destinées aux enfants. En Italie, plus de 1 500 rencontres auprès des élèves sont organisées chaque année sur la fiscalité. Dans d'autres pays, comme le Japon, où la fiscalité est intégrée aux programmes scolaires, des fonctionnaires de l'administration fiscale dispensent directement des cours aux élèves, sur la base de leur expérience.

23. Les contacts pris en compte ont pu avoir lieu dans un centre des impôts, mais aussi par échanges de courriers, de courriels, ou par conversation téléphonique.

24. OCDE, *Édifier une culture fiscale, du civisme et de la citoyenneté : un document de référence global de l'éducation des contribuables*, seconde édition, éditions OCDE, 2021, <https://doi.org/10.1787/66dd237b-fr>.

Parallèlement, les administrations fiscales expérimentent la mise en place d'outils et de plateformes numériques afin de toucher plus facilement la jeunesse. En France, depuis la campagne de déclaration des revenus de l'année 2023, il est possible de déclarer ses revenus sur l'application mobile de l'administration fiscale via le service « *déclarer mes revenus* ». Ce dispositif, qui n'est pas réservé aux plus jeunes, a permis à 520 000 contribuables de déclarer leurs revenus de l'année 2023. Son objectif est cependant de toucher particulièrement cette catégorie de la population, en lui proposant un outil disponible sur un support, le téléphone, qu'elle utilise au quotidien.

Certaines administrations fiscales étrangères proposent des vidéos éducatives sur la fiscalité, présentées de manière ludique et simple, qui expliquent les différentes catégories d'impôts et leur fonctionnement. C'est le cas des vidéos Tax Facts, mises en ligne sur *YouTube* par l'administration fiscale britannique, ou des jeux en ligne interactifs montrant l'utilité sociale des impôts, comme Spleiselaget en Norvège ou Taxcampus en Finlande. Des portails internet dotés de matériel pédagogique ont aussi été créés, comme TAXEDU, pour l'Union européenne, et Vergi Bilinci en Turquie. Enfin, parmi les initiatives les plus innovantes, le film d'animation mis en ligne par l'administration fiscale norvégienne sur *YouTube*, Money Back on the Skætt, présentant un rap sur les impôts, comptabilise près de 500 000 vues, à mettre au regard d'une population norvégienne de 5,5 millions d'habitants.

Ces exemples internationaux pourraient inspirer la mise en œuvre en France d'initiatives visant à mieux faire connaître le système fiscal auprès des jeunes, avant leur majorité fiscale. L'administration fiscale a développé les sites CyberBudget, À quoi servent mes impôts et Impôts Kesako ?²⁵, qui proposent des informations pédagogiques et des tests de connaissances. Mais ces projets pâtissent d'une actualisation insuffisante et d'une relative méconnaissance par le grand public. Il pourrait être envisagé de relancer de tels dispositifs, tout en communiquant spécifiquement auprès des jeunes afin d'encourager la fréquentation de tels sites. En parallèle et de façon plus générale, il conviendrait de préparer le consentement des jeunes à l'impôt dès l'école.

25. Par ailleurs, sur le site [impots.gouv.fr](https://www.impots.gouv.fr), des pages consacrées aux modalités d'imposition des jeunes ont été créées (<https://www.impots.gouv.fr/particulier/je-declare-pour-la-premiere-fois-je-declare-chaque-annee> ; <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/cest-ma-premiere-declaration-que-fois-je-declarer>).

Conclusion et recommandations

La notion de « foyer fiscal » intégrant des enfants majeurs, qui constitue une spécificité du système fiscal français, constitue une source de complexités par rapport aux systèmes imposant chaque contribuable isolément dès leur majorité. Bien que la majorité fiscale coïncide en théorie avec la majorité civile, le régime légal de l'impôt sur le revenu organise en pratique une entrée progressive des jeunes dans l'impôt, qui s'opère au fur et à mesure de l'augmentation de leurs revenus personnels. L'imposition distincte devient ainsi progressivement plus avantageuse que le rattachement au foyer fiscal des parents. Cette autonomisation fiscale différée se double, dans le système français, d'une exonération quasi-totale des rémunérations relevant des « jobs d'été » ou des « jobs étudiants », ainsi que de celles relevant de l'alternance, en fort développement dans l'enseignement supérieur.

Il n'est pas possible de quantifier précisément le coût d'opportunité que représentent ces deux régimes pour les finances publiques, dont l'ordre de grandeur se situe aux alentours de 3 Md€. Ce montant relativement important s'ajoute aux autres dispositifs de soutien plus directs en faveur de la classe d'âge des 18-25 ans.

Bien qu'ils ne soient que 16 % environ à effectivement acquitter un impôt sur le revenu, les jeunes de cet âge portent un regard critique sur le système fiscal, qui s'explique par deux raisons principales : une mauvaise connaissance de l'impôt sur le revenu, associée au sentiment de payer un impôt trop élevé et inéquitablement réparti, et un regard sévère sur la gestion des fonds publics. Ce double constat suggère de développer auprès des jeunes l'éducation au civisme fiscal de manière plus innovante et volontaire que ce n'est le cas aujourd'hui.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. remplacer l'abattement en faveur des contribuables ayant des enfants majeurs mariés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal par l'attribution des mêmes parts de quotient familial que pour les jeunes célibataires (*recommandation réitérée-ministère chargé du budget et des comptes publics*) ;
2. dès leur majorité, adresser un courrier d'information aux jeunes les incitant à activer leur espace numérique personnel (*ministère chargé du budget et des comptes publics*) ;
3. harmoniser les modalités de déclaration des revenus des jeunes faisant l'objet d'exonérations (*ministère chargé du budget et des comptes publics*) ;
4. promouvoir une sensibilisation à l'impôt afin de familiariser les jeunes, y compris avant leur majorité fiscale, aux grands principes sur lesquels repose le système fiscal français (*ministère chargé du budget et des comptes publics*).

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse de la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics... 186

Réponse de la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics

À titre liminaire, la direction générale des finances publiques (DGFIP) rappelle qu'elle veille à adapter en permanence ses outils et ses actions de communication aux besoins et aux usages des jeunes. Ces derniers sont des cibles dédiées des campagnes de communication grand public de la DGFIP, qui cherche à proposer de nouveaux contenus adaptés aux réseaux sociaux, tels que Instagram et Tiktok¹.

La dernière campagne déclarative 2024 a par ailleurs été marquée par la mise en place de la déclaration de revenus sur smartphone, permettant de déclarer des situations simples, ne nécessitant pas de saisies trop lourdes ou complexes. Cette nouveauté permet de simplifier les démarches déclaratives des plus jeunes usagers, qui ne sont pas toujours familiers des démarches via les offres traditionnelles nécessitant le recours à un ordinateur.

- Concernant la recommandation n° 1 : « *Dès leur majorité, adresser un courrier d'information aux jeunes les incitant à activer leur espace numérique personnel* »

Il est déjà possible pour tout usager, dès sa majorité, d'activer son espace particulier sur impots.gouv.fr en s'y connectant à l'aide de ses identifiants. L'envoi d'un courrier par la DGFIP dès 20 ans, pour préciser les identifiants de connexion, permet de couvrir le plus grand nombre de jeunes intéressés par l'accès à leur espace particulier sur impots.gouv.fr, les jeunes déposant majoritairement une déclaration de revenus de manière individuelle à partir de 21 ans.

L'envoi du même courrier aux jeunes entre 18 et 20 ans engendrerait une dépense supplémentaire importante (environ 600 000 € pour près d'un million de nouveaux courriers), sans certitude quant à l'efficacité d'une telle opération, d'autant qu'il serait nécessaire de le renvoyer chaque année à ceux dont l'espace n'a pas été activé².

1. Des exemples peuvent être trouvés sur les comptes Instagram et Tiktok de la DGFIP.

2. Les identifiants de création d'un espace particulier sont mis à jour annuellement : le numéro fiscal-SPI-reste le même alors que le numéro d'accès en ligne change chaque année.

- Concernant la recommandation n° 2 : « *Remplacer l'abattement en faveur des contribuables ayant des enfants majeurs mariés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal par l'attribution des mêmes parts de quotient familial que pour les jeunes célibataires* ».

Les enfants majeurs (célibataires, mariés ou pacsés) doivent être considérés comme ayant fondé un foyer fiscal distinct : ils sont donc en principe imposables sous leur propre responsabilité à raison des revenus qu'ils perçoivent.

Toutefois, le 3 de l'article 6 du code général des impôts (CGI) prévoit que « *Toute personne majeure âgée de moins de vingt et un ans, ou de moins de vingt-cinq ans lorsqu'elle poursuit ses études, ou, quel que soit son âge, lorsqu'elle effectue son service militaire ou est atteinte d'une infirmité, peut opter, dans le délai de déclaration et sous réserve des dispositions du quatrième alinéa du 2° du II de l'article 156, entre l'imposition de ses revenus dans les conditions de droit commun [ou] le rattachement au foyer fiscal dont elle faisait partie avant sa majorité* ». Le rattachement peut concerner toute personne majeure, qu'elle soit mariée ou célibataire.

Le dispositif retenu comporte néanmoins des caractéristiques différentes lorsque les enfants majeurs sont mariés, dès lors que ces enfants appartiennent déjà à une cellule familiale distincte :

- le rattachement du jeune foyer est global : il est possible même lorsqu'un seul des époux ou partenaires remplit les conditions pour être considéré comme un enfant à charge ;
- le rattachement peut être effectué auprès de la famille de l'un ou l'autre des conjoints ;
- l'avantage accordé au foyer de rattachement prend la forme d'un abattement sur le revenu imposable (article 196 B du CGI) égal à 6 674 € par personne comptée à charge pour l'imposition des revenus de 2023³, et non d'une majoration de quotient familial comme pour un majeur célibataire.

L'évolution proposée impliquerait des transferts de charges entre contribuables qui se traduiraient, selon les situations, par des augmentations ou des baisses d'impôt. À titre d'illustration, un foyer composé d'un couple marié ayant rattaché un enfant marié sans enfant subirait une augmentation d'impôt pouvant aller jusqu'à 485 € (en fonction des revenus du foyer). En revanche, un couple marié ayant rattaché un enfant marié ayant lui-même un enfant à charge (soit le rattachement de trois personnes) verrait sa cotisation d'impôt diminuer jusqu'à 1 030 €. Cet allègement augmenterait avec le rattachement de personnes supplémentaires.

- Concernant la recommandation n° 3 : « *Harmoniser les modalités de déclaration des revenus des jeunes faisant l'objet d'exonérations* »

La simplification des modalités de déclaration des revenus des jeunes contribuables passe d'abord par une harmonisation des régimes fiscaux applicables selon le type de revenu.

3. Correspondant au plafond de déduction des pensions alimentaires versées aux enfants majeurs.

Concernant le parcours déclaratif des usagers, la DGFIP veillera à mettre en œuvre les améliorations utiles à l'harmonisation des modalités de déclaration des revenus des jeunes, sans les alourdir et sans compliquer l'exploitation des informations ainsi déclarées pour l'attribution des différentes prestations dont les contribuables peuvent bénéficier par ailleurs. Les services instructeurs peuvent en effet s'appuyer sur les données fiscales fournies par la DGFIP (Caisse d'allocations familiales, attribution de bourses, etc.) et ne doivent pas prendre en Compte des revenus qui pourraient être déclarés tout en étant exonérés.

- Concernant la recommandation n° 4 : « *Promouvoir une sensibilisation à l'impôt afin de familiariser les jeunes, y compris avant leur majorité fiscale, aux grands principes sur lesquels repose le système fiscal français* »

Des opérations de sensibilisation à l'impôt sur le revenu sont régulièrement mises en œuvre auprès des redevables, par exemple à travers la refonte du site « À quoi servent mes impôts ? » avec la déclinaison de vignettes « vrai – faux » sur les réseaux sociaux lors de la campagne déclarative (travaux conjoints de la DGFIP, du service de la communication, de la direction du budget et de la direction générale du Trésor début 2024).

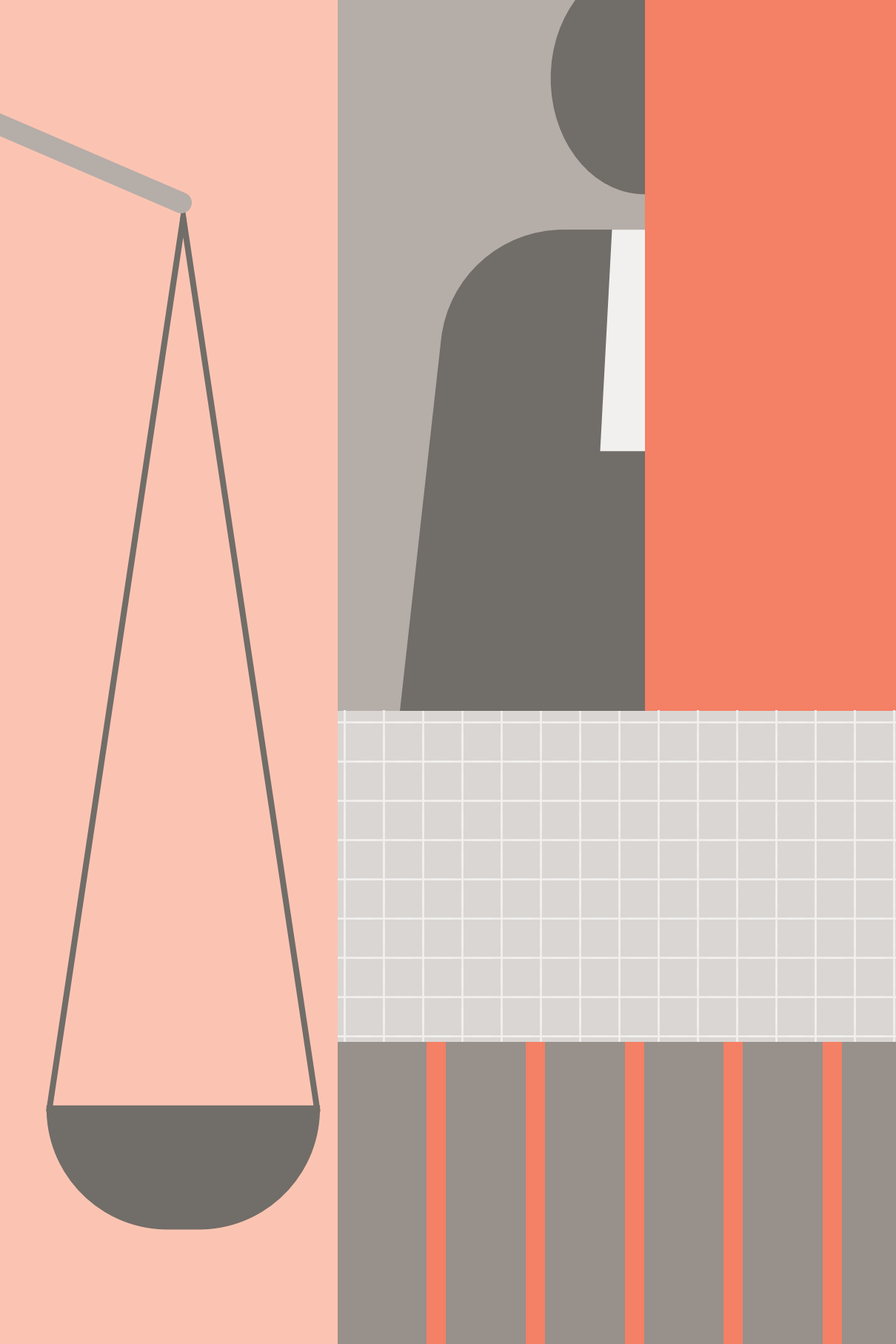
Par ailleurs, la DGFIP propose d'ores et déjà du contenu adapté aux jeunes publics sur impots.gouv.fr⁴ afin de les accompagner au mieux dans leurs démarches fiscales.

- Précisions complémentaires .

En ce qui concerne le tableau n° 2, la diminution de la dépense fiscale en faveur des apprentis de 13,6 % entre 2013 et 2022 doit être fortement nuancée. En effet, seuls les revenus des apprentis excédant le seuil d'exonération doivent être déclarés. L'administration fiscale ne dispose donc pas de données sur les revenus des apprentis mais seulement d'estimations. La revue de dépenses de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances sur la formation professionnelle (2023) avait estimé la dépense fiscale à 459 M€ pour 2022.

Par ailleurs, il est noté que le chiffrage de la demi part supplémentaire pour enfant célibataire majeur (2,1 Md€) pourrait être complété d'un renvoi vers le tome II des voies et moyens annexé au projet de loi de finances, la mesure étant recensée comme la modalité particulière n° 1101106.

4. Voir pour exemple : www.impots.gouv.fr/particulier/je-declare-pour-la-premiere-fois-je-declare-chaque-annee, www.impots.gouv.fr/particulier/questions/cest-ma-premiere-declaration-que-fois-je-declarer



3.

Les jeunes et la justice pénale

L'augmentation de la délinquance des jeunes de 15 à 25 ans occupe une place importante dans le débat public et conduit parfois à remettre en cause le fonctionnement de la justice pénale. Dans ce contexte, la Cour a analysé la réponse pénale à la délinquance des jeunes. Elle a circonscrit son analyse au traitement judiciaire, après que les parquets ont été saisis de faits mettant en cause des jeunes. Elle n'a examiné ni l'action des forces de l'ordre, ni la protection des mineurs en danger, ni les politiques de prévention de la délinquance.

Face aux jeunes de 15 à 25 ans, la réponse pénale n'est pas homogène. Pour les mineurs, elle obéit à des principes de valeur constitutionnelle, reconnus par les traités internationaux, visant à garantir les droits fondamentaux de l'enfant. Ils se traduisent par la primauté de l'éducatif sur le répressif, l'atténuation de la responsabilité et l'intervention d'une juridiction spécialisée, le tribunal des enfants. À partir de 18 ans, la réponse marque une rupture, les « jeunes majeurs » basculant dans le droit commun des procédures et des conditions d'exécution des peines.

Le présent chapitre analyse l'importance de cette rupture et de ses conséquences pour les jeunes. Il souligne, au préalable, la difficulté à caractériser l'évolution de la délinquance des jeunes. Enfin, il identifie des leviers pour améliorer l'efficacité aujourd'hui limitée de la réponse pénale.

Chiffres clés

Les 8,2 millions de jeunes de 15 à 25 ans constituent 12 % de la population française, ils représentaient 26 % des mis en cause, 34 % des poursuivis et 35 % des condamnés en 2023

61 %

c'est la part de jeunes de 15 à 25 ans parmi les condamnés pour infractions à la législation sur les stupéfiants

Source : ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024)

9,4 mois

pour les mineurs, les délais de jugement sont passés de 23 mois en moyenne après les faits en septembre 2021 à 9,4 mois en septembre 2023, à la suite de la réforme du code de la justice pénale des mineurs

6,6 %

c'est le taux de peines d'emprisonnement (en tout ou partie fermes) sur l'ensemble des peines prononcées à l'encontre des mineurs en 2022. Ce taux est de 22,5 % pour les majeurs.

45 %

des jeunes de 15 à 25 ans condamnés sur la période de 2010 à 2022 l'ont déjà été au moins une fois dans leur passé



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

Les statistiques ne reflètent qu'imparfaitement la délinquance des jeunes, qui font plus fréquemment l'objet de procédures pénales que le reste de la population. Insuffisantes, ces statistiques gagneraient à être complétées par une analyse plus précise et qualitative.

A. Une surreprésentation des jeunes au sein de la population pénale

Alors que les 8,2 millions de jeunes de 15 à 25 ans constituent 12 % de la population française, ils représentaient 26 % des mis en cause, 34 % des poursuivis et 35 % des condamnés en 2023¹. Cette surreprésentation des jeunes dans la population pénale traduit des évolutions tant dans le nombre des affaires transmises que dans la nature des affaires poursuivies.

Définitions

- Mis en cause : personne suspectée d'avoir commis un délit ou un crime et qui fait l'objet d'une procédure transmise au Parquet.
- Personne poursuivie : personne mise en cause qui fait l'objet d'un déclenchement de l'action publique (c'est-à-dire le déclenchement des procédures judiciaires) devant la juridiction compétente.
- Personne condamnée : personne poursuivie ayant fait l'objet d'une décision rendue par une juridiction pénale de jugement contenant une déclaration de culpabilité et emportant une ou plusieurs sanctions.

1. Une baisse du nombre d'affaires transmises aux parquets

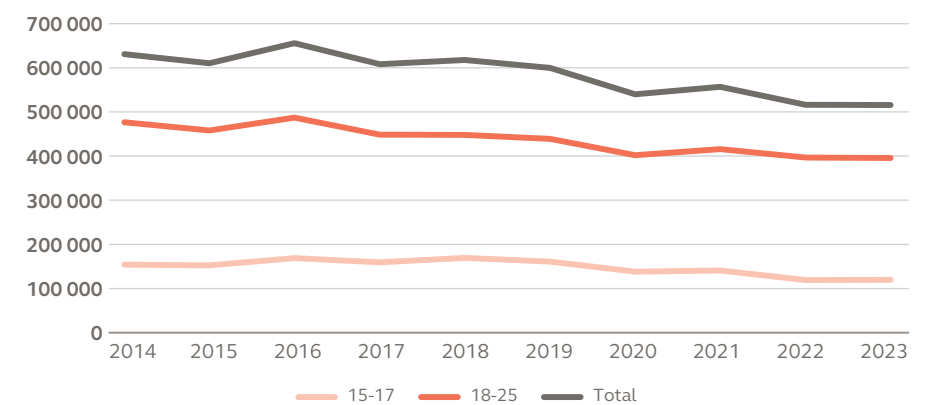
L'indicateur retenu par le ministère de la justice pour caractériser l'évolution de la délinquance des jeunes est le nombre d'affaires transmises aux parquets dans lesquelles des jeunes sont mis en cause. Cet indicateur est toutefois contesté car son évolution est liée à de nombreux facteurs. Outre l'activité des forces de sécurité, la facilité avec laquelle les victimes déposent plainte et les orientations données localement par les parquets influent sur le nombre de jeunes mis en cause.

1. Ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024).

L'indicateur reflète également l'évolution de la loi pénale, qui traduit la sensibilité de la société et sa perception de ce qui constitue un acte de délinquance. Ainsi, les dernières décennies ont été marquées par une augmentation de la criminalisation, c'est-à-dire du nombre des qualifications pénales contenues dans le code pénal. Les faits passibles de poursuites sont ainsi passés de 10 100 en 1994 à 13 350 en 2014². Une étude récente a également montré que 42 % des condamnations prononcées en 2018 par les tribunaux correctionnels et les juridictions pour mineurs portaient sur des infractions routières alors que, quinze ans auparavant, ces faits ne relevaient pas de la sphère correctionnelle. Ces évolutions ont contribué au doublement du nombre de mineurs mis en cause de 1992 à 2010³.

En revanche, le nombre de jeunes de 15 à 25 ans mis en cause est passé de 630 629 en 2014 à 515 517 en 2023⁴, soit une diminution de 18,2 %. Cette réduction a surtout concerné les atteintes aux biens (dont le nombre est passé de 189 608 en 2014 à 131 591 en 2023) et les infractions à la législation sur les stupéfiants (de 111 598 en 2014 à 58 565 en 2023). La mise en place d'une amende forfaitaire délictuelle (AFD) de 200 euros en cas d'usage illicite de produits stupéfiants, par la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019⁵, qui éteint l'action publique en cas de paiement immédiat, a contribué à cette diminution. Une tendance comparable avait été observée en 2016 lors de la création des AFD pour réprimer les délits routiers. Au 31 décembre 2022, l'AFD pour consommation de stupéfiants avait permis de verbaliser 277 883 délits depuis sa généralisation au 1^{er} septembre 2020⁶. En 2022, 143 000 AFD pour consommation de stupéfiants ont été délivrées, soit 11 900 par mois en moyenne.

GRAPHIQUE N° 1 | Évolution du nombre de mis en cause par classe d'âge de 2014 à 2023



Source : Cour des comptes d'après SDSE, série sur 2014/2023 des mis en cause, poursuivis et condamnés 15/25 ans

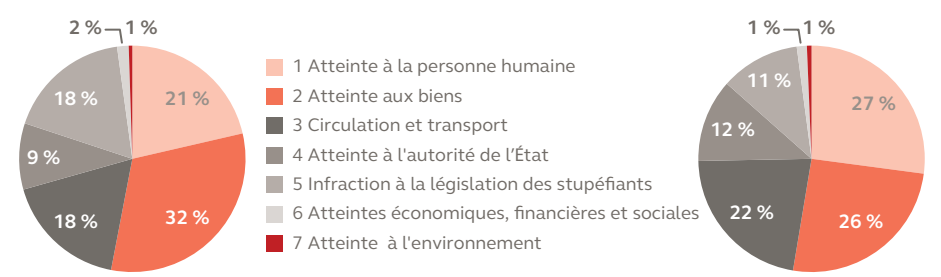
2. Cf. *La fabrique des jugements. Comment sont déterminées les sanctions pénales*, Arnaud Philippe, La Découverte, Collection Sciences humaines, 2022.
 3. Passant de 98 000 à 216 000, Infostat n° 186 : un aperçu statistique du traitement pénal des mineurs.
 4. Source : ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024).
 5. Article L. 3421-1 du code de la santé publique.
 6. Source, *rapport d'activité de l'ANTAI* (<https://www.antai.gouv.fr/sites/default/files/20243/Rapport%20d%E2%80%99activit%C3%A9%202022>).

2. Une proportion croissante d'atteintes à la personne

La structure de la délinquance des jeunes de 15 à 25 ans a elle aussi évolué depuis 10 ans. La part des mis en cause pour des atteintes aux personnes augmente, tandis que celle pour des atteintes aux biens et pour des infractions à la législation sur les stupéfiants diminue, sans doute en lien avec la montée en puissance des amendes forfaitaires délictuelles.

Malgré ces évolutions, les jeunes de 15 à 25 ans restent surreprésentés pour les infractions à la santé publique et notamment à la législation sur les stupéfiants, pour lesquelles ils représentent 61 % de la population condamnée. Ces infractions atteignent un pic à 18 ans, avec une augmentation significative dès 14 ans. À partir de 18 ans, les infractions liées à la circulation routière se multiplient et plafonnent à 22 ans.

GRAPHIQUE N° 2 | Répartition des mis en cause par type d'affaires en 2014 et 2023



Source : ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024)

Parmi les mineurs délinquants, certains commettent parfois des faits d'une extrême violence, largement relayés par les médias. Cette évolution est toutefois difficile à apprécier. Si l'on se réfère aux affaires jugées, le nombre de mineurs âgés de 15 à 17 ans condamnés pour crimes (viols, homicides et violences volontaires, vols criminels et autres crimes) est passé de 146 en 2012 à 57 en 2022⁷. Néanmoins, sur la période la plus récente, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse fait état d'une tendance à la hausse du nombre et des durées d'incarcération, pour des faits d'une extrême violence et qui concernent parfois des mineurs qui n'ont pas atteint l'âge de 15 ans.

B. Un appareil statistique à adapter

Les statistiques disponibles ne reflètent qu'imparfaitement la réalité de la délinquance des jeunes. Aussi, la Cour des comptes souligne régulièrement la nécessité, pour le ministère de la justice, de se doter d'un appareillage statistique lui permettant de mieux suivre ces évolutions⁸.

7. Ministère de la justice, secrétariat général, service de la statistique, des études et de la recherche, fichier statistique du casier judiciaire national des personnes physiques.

8. Cour des comptes, *Les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs*, observations définitives, juillet 2023.

Le ministère a conscience de ces insuffisances et a pris des initiatives pour y répondre, en structurant son service statistique ministériel et en créant des pôles spécialisés au sein des directions de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Mais les défaillances de ses applicatifs « métiers » et les aléas budgétaires freinent la mise en place des outils, comme l'illustrent les difficultés de création du Panel des jeunes et celles de l'application informatique Parcours⁹. Les progrès, récents, dans la méthodologie de récolement de données devraient permettre, à court terme, de les faire aboutir et de disposer enfin d'un outil de suivi et d'analyse du parcours des jeunes. Le choix d'élargir le public suivi de 15 à 25 ans devrait permettre de mieux caractériser et suivre ces parcours délinquants.

Le panel des mineurs et son extension aux jeunes de moins de 26 ans

La création d'un « Panel des mineurs » a été décidée en 1996, afin de décrire les trajectoires sociales et judiciaires des mineurs délinquants et d'analyser l'impact des décisions prises en matière d'assistance éducative et au pénal. S'il a permis de calculer dès 2007 un indicateur de performance de la DPJJ et d'alimenter des études sur la trajectoire des mineurs, le déploiement du logiciel « Cassiopée » dans les juridictions pénales en 2008 a compromis l'alimentation du panel en données.

L'outil a été réactivé en 2018 et son périmètre étendu aux jeunes majeurs de moins de 26 ans. Selon le ministère de la justice, les travaux de développement informatiques, dont une partie notable concerne l'appariement des données, devraient être achevés en 2025.

Dans cette attente, les études qualitatives offrent des indications précieuses. Des travaux de recherche ont par exemple dressé une typologie distinguant les délinquants ayant commis des « *bêtises de jeunesse* », dont la plupart ne récidivent pas, les délinquants « *pathologiques* », connaissant des troubles de santé mentale et des addictions, souvent associés à une grande marginalité, la délinquance « *d'exclusion sociale qui alimente frustration et violence* » ou celle de « *protestation* ». Ces travaux doivent être mis en regard de ceux, moins académiques, conduits notamment à la suite des violences urbaines de l'été 2023. Ils ont mis en évidence une diffusion de la délinquance à l'ensemble du territoire national, y compris en zone rurale et semi-urbaine, ainsi que des formes plus marquées de violence avec une surreprésentation des jeunes majeurs.

9. Outil de pilotage de l'activité et du suivi des mesures éducatives du secteur public de la PJJ, déployé en 2021, mais dont toutes les fonctionnalités ne sont pas encore finalisées.

Le profil sociologique des jeunes interpellés lors de l'épisode des violences urbaines de l'été 2023

Les études des inspections générales ont montré que les jeunes impliqués dans les violences urbaines de l'été 2023 étaient majoritairement des hommes de nationalité française, âgés de moins de 25 ans, peu diplômés, célibataires et sans enfant (73 % des émeutiers condamnés). Les études soulignent qu'ils ont un « *rapport décomplexé à la violence* » et se distinguent par un « *manque d'ancrage citoyen* ». Par rapport aux émeutes de 2005, les villes moyennes, les centres-villes et les communes rurales ont également été concernés, et non plus seulement les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Un rapport du Sénat¹⁰ établit des constats similaires et souligne que les mineurs déferés « *présentent un profil relativement homogène, marqué par des fragilités sociales mais dans une proportion bien inférieure à celle constatée chez les jeunes habituellement ancrés dans la délinquance* ».

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

En application de principes de valeur constitutionnelle, reconnus par les traités internationaux, visant à garantir les droits fondamentaux de l'enfant, la justice pénale traite différemment les mineurs et les jeunes majeurs. À 18 ans, une rupture brutale s'opère en termes de procédures de jugement comme d'exécution des peines.

A. Des procédures et des décisions judiciaires différenciées

Le passage à la majorité constitue une rupture tant du point de vue des procédures suivies que des réponses effectivement données aux actes délinquants des jeunes.

1. Une rupture forte dans le processus de décision

Pour les mineurs, la justice pénale respecte des principes et des droits spécifiques, qui émanent notamment du droit international. La convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989 prévoit le jugement des mineurs par un tribunal spécialisé, la primauté de l'éducatif sur le répressif et la présomption de non discernement. Par une décision du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel a érigé ces principes en principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

10. Rapport d'information n° 885 du Sénat sur la délinquance des mineurs, du 21 septembre 2022.

L'excuse de minorité pour les mineurs

Souvent qualifiée d'excuse de minorité, l'atténuation de responsabilité pour les mineurs est définie par l'article 122-8 du code pénal¹¹. Elle a deux traductions :

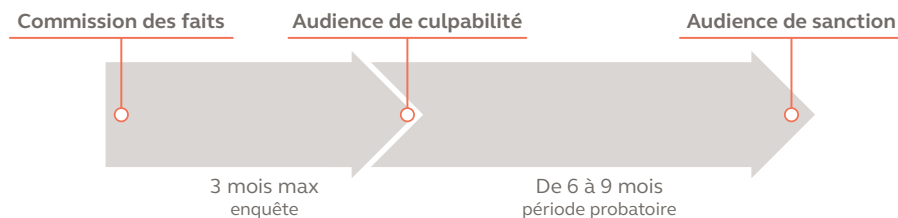
- Un mineur de moins de 13 ans est présumé incapable de discernement à défaut de comprendre les conséquences de ses actes. L'article L. 11-1 du code de la justice pénale des mineurs prévoit ainsi que *« lorsqu'ils sont capables de discernement, les mineurs, au sens de l'article 388 du code civil, sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils sont reconnus coupables. Les mineurs de moins de treize ans sont présumés ne pas être capables de discernement. Les mineurs âgés d'au moins treize ans sont présumés être capables de discernement »*. Cette présomption n'est toutefois pas irréfragable : elle peut être renversée à tous les stades de la procédure par le magistrat. Si des éléments de procédures font apparaître que le mineur de moins de 13 ans est capable de discernement, le procureur peut engager l'action publique et le juge le condamner.
- Lorsque les mineurs sont poursuivis et jugés coupables, le code de la justice pénale des mineurs, comme avant lui l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, prévoit l'atténuation de leur responsabilité. Avant 13 ans, seule une mesure éducative peut être prononcée. Ensuite, si une peine privative de liberté ou une amende est décidée, l'excuse de minorité s'applique et a pour effet de diminuer de moitié la peine normalement encourue (articles L. 121-5 et L. 121-6 du code de la justice pénale des mineurs). Pour les plus de 16 ans, elle peut être écartée par le juge dans des conditions fixées par l'article L. 121-7 du code *« à titre exceptionnel et compte tenu des circonstances de l'espèce et de la personnalité du mineur »*.

Les mineurs bénéficient ainsi d'un examen approfondi de leur situation individuelle par le juge des enfants, dans le cadre d'une procédure qui privilégie une réponse éducative et personnalisée. L'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs s'est inscrite dans cette logique en organisant le traitement judiciaire des procédures concernant les mineurs en deux audiences, séparées par une période probatoire et d'évaluation approfondie. Cette nouvelle organisation a permis de réduire les délais de jugement, qui sont passés de 23 mois en moyenne en septembre 2021 après la commission des faits à 9,4 mois en septembre 2023¹².

11. Il indique : *« les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables, en tenant compte de l'atténuation de responsabilité dont ils bénéficient en raison de leur âge, dans des conditions fixées par le Code de la justice pénale des mineurs »*.

12. Réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, code de la justice pénale des mineurs, présentation de la réforme, document de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

SCHÉMA N° 1 | Principales étapes de la procédure de jugement des mineurs issues du code de justice pénale des mineurs



Source : Cour des comptes d'après ministère de la justice

Ce traitement et cette différenciation tranchent avec la justice de droit commun qui s'applique aux jeunes majeurs. Pour eux, comme pour les majeurs de plus de 25 ans, la justice a largement recours aux procédures simplifiées qui sont devenues désormais majoritaires¹³. À 18 ans, les jeunes passent ainsi d'une justice spécialisée et individualisée, qui s'incarne dans le juge des enfants, à une justice qui privilégie la rapidité de la réponse pénale. Celle-ci est également différenciée en termes de décisions prises.

Les procédures pénales simplifiées

L'ordonnance pénale est une procédure simplifiée utilisée pour traiter les affaires pénales simples et de faible gravité. Elle permet de juger rapidement, sans audience, et prend en compte l'indemnisation de la victime. Les jugements pris selon cette procédure représentent 38 % des poursuites devant le tribunal correctionnel¹⁴.

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) permet de juger rapidement l'auteur d'une infraction qui reconnaît sa culpabilité. Les CRPC représentent 20 % des procédures.

Les comparutions immédiates (49 000 affaires en 2022) permettent de faire juger une personne tout de suite après sa garde à vue quand les indices sont suffisants et que l'affaire est en état d'être jugée.

2. Des peines plus lourdes au-delà de 18 ans

La réponse pénale privilégie davantage les alternatives aux poursuites pour les mineurs que pour les jeunes majeurs. Les alternatives à l'incarcération sont devenues plus systématiques. Ainsi, la réponse pénale est progressive et la probabilité d'être condamné à des peines de prison augmente avec l'âge.

13. 60 % en 2022. Cf. *L'activité pénale des juridictions, justice pénale*, édition 2023.

14. Ibid n° 28.

a) Les alternatives aux poursuites

À l'égard des mineurs comme des jeunes majeurs, la politique pénale entend donner une réponse rapide et systématique aux actes de délinquance. Bien qu'en légère baisse, le taux de réponse pénale s'établissait ainsi en 2023 à 87 % pour les mineurs et à 89 % pour les jeunes majeurs de moins de 25 ans¹⁵. Dans cette réponse pénale, les alternatives aux poursuites occupent une place essentielle.

Décidées par le procureur, ces alternatives ne débouchent pas sur une condamnation inscrite au casier judiciaire, mais, par exemple, sur un stage de sensibilisation, un rappel à la loi ou un travail non rémunéré. Pour les mineurs, leur part dans la réponse pénale est passée de 64,4 % en 2014 à 55,5 % en 2023. Cette part est moins importante pour les jeunes majeurs. Elle est passée de 44 % à 29,8 % sur la même période.

b) Les alternatives à l'incarcération

Lorsque le Parquet décide de poursuivre, les affaires sont renvoyées devant la juridiction compétente, qui peut prononcer des condamnations sous forme de peines, applicables aux mineurs et aux majeurs, et de sanctions et mesures éducatives, réservées aux seuls mineurs. La peine peut consister en une incarcération dans un établissement pénitentiaire ou en une alternative à l'incarcération.

Les alternatives à l'incarcération ont été systématisées par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Elles peuvent prendre des formes diverses : amendes, sursis, détention à domicile sous surveillance électronique, travail d'intérêt général. Les mineurs pouvaient faire l'objet, jusqu'en 2021, de sanctions éducatives, relativement peu fréquentes et, depuis 2021, de mesures éducatives judiciaires, mises en œuvre par la PJJ. En 2023, ces dernières représentaient 18 % des peines et mesures prononcées à l'encontre de mineurs.

c) La probabilité d'être condamné à des peines d'emprisonnement augmente avec l'âge

Pour les majeurs, l'incarcération est une décision beaucoup plus fréquente que pour les mineurs. En 2022, sur les 516 608 peines prononcées par les juridictions pénales à l'encontre de personnes majeures, 116 407 étaient des peines d'emprisonnement en tout ou partie fermes, soit 22,5 %. Pour les mineurs, au contraire, la prison constitue un dernier recours. Sur les 50 068 peines prononcées à l'encontre de mineurs en 2022, 3 313 étaient des peines d'emprisonnement fermes ou en partie fermes, soit 6,6 %¹⁶.

Moins nombreux à être incarcérés, les mineurs le sont généralement pour des peines ne pouvant être aménagées, en particulier en raison du niveau élevé de gravité des crimes commis. Les aménagements de peines sont en conséquence moins fréquents pour les mineurs. Au 1^{er} janvier 2024, 7,3 % seulement des mineurs écroués en bénéficiaient, contre 18,3 % pour les majeurs.

15. Ministère de la justice, SSER-SID/Cassiopée, traitement DACG/PEPP.

16. Chiffres clés de la justice 2023.

Cette différenciation de la réponse pénale entre mineurs et jeunes majeurs reflète celle des infractions commises. Ainsi, par exemple, les infractions routières font davantage l'objet de poursuites pour les 18-25 ans (61,7 % en 2023) que pour les 15-18 ans (22,5 %)¹⁷. La différenciation traduit également la progressivité de la réponse pénale et l'aggravation de la récidive. Celle-ci contribue à ce que la probabilité d'incarcération progresse avec l'âge. Une étude de l'Insee, parue en 2016¹⁸ et malheureusement non renouvelée, a ainsi montré qu'après 18 ans, la probabilité d'être condamné à de la prison ferme est multipliée par 2,4 à 24 ans par rapport à 17 ans. La probabilité d'être condamné à un travail d'intérêt général plutôt qu'à une peine de prison avec sursis se situe au plus haut à 17 et 18 ans et décline ensuite : elle est divisée par 1,8 à 24 ans par rapport à 17 ans.

B. Une rupture qui s'accroît en termes de prise en charge

Une fois la condamnation prononcée, ses conditions d'exécution divergent fondamentalement selon l'âge des jeunes. La rupture concerne tant les modalités du suivi que les conditions d'hébergement pour ceux qui sont condamnés le plus lourdement.

1. Un suivi moins individualisé pour les jeunes majeurs

Jusqu'à 18 ans, les jeunes sont pris en charge par les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), sous le contrôle d'un juge pour enfants. À partir de 18 ans, la prise en charge est assurée par les agents des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), sous l'autorité du juge d'application des peines (JAP). Ce changement bouleverse le rapport des jeunes avec les agents qui les suivent, d'autant plus que les moyens mobilisés par les deux administrations contrastent.

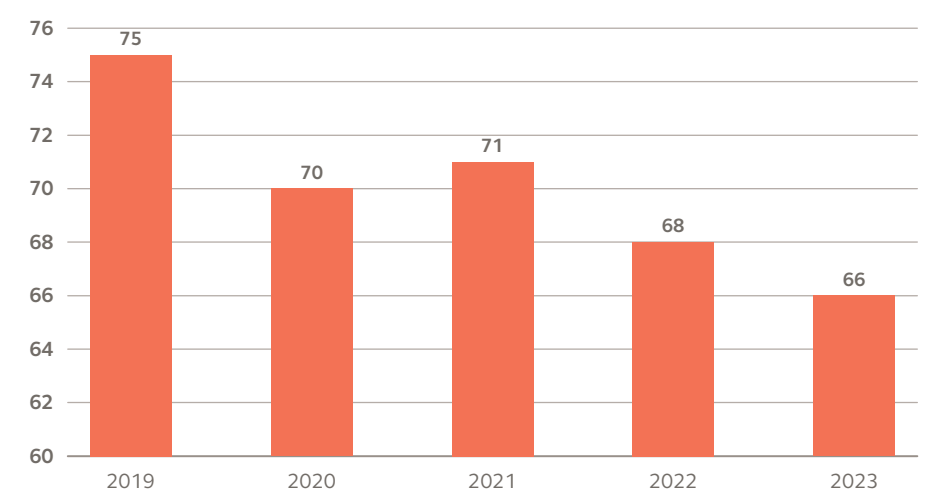
Un éducateur de la DPJJ en milieu ouvert a en charge entre 25 et 30 mineurs. Ce nombre est deux fois plus important pour les personnels des SPIP, qui suivent en moyenne 66 condamnés majeurs. Ce *ratio*, qui s'est amélioré avec l'augmentation du nombre des emplois alloués à l'administration pénitentiaire, masque des écarts parfois importants. Certains révèlent une difficulté à pourvoir les postes¹⁹ de sorte que localement, certaines situations peuvent être plus dégradées, notamment en milieu fermé.

17. Source : ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024).

18. Insee Références, édition 2016–Éclairage–*La délinquance des jeunes*.

19. En 2022, le taux de couverture des postes n'était ainsi que de 78 %.

GRAPHIQUE N° 3 | Évolution du ratio de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) suivies par agent des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)



Source : DAP

2. Des conditions d'hébergement qui se dégradent

Lorsqu'un hébergement est nécessaire, la prise en charge des mineurs s'effectue dans des structures différenciées. Hors incarcération, elle est gérée par les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Si l'incarcération est décidée, elle intervient soit dans des établissements pour mineurs, soit dans les quartiers pour mineurs, qui abritent les deux tiers des mineurs incarcérés.

Les principales structures de prise en charge de mineurs

Les mesures gérées par la protection judiciaire de la jeunesse concernent 3 500 mineurs en moyenne. Ceux-ci sont hébergés dans trois catégories de structures.

- 53 centres éducatifs fermés (CEF) accueillent les mineurs multi-réitérants de 13 à 18 ans. Le qualificatif « fermé » renvoie aux conséquences juridiques d'une fugue éventuelle. Le *ratio* moyen d'encadrement est de 26,5 agents pour 12 mineurs.
- Les centres éducatifs renforcés (CER) accueillent des mineurs en situation de marginalisation et de récidive pour une durée de quatre à cinq mois.
- Les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) accueillent jusqu'à 12 mineurs sous mandat judiciaire.

Quand l'incarcération est décidée, les mineurs sont placés dans des structures relevant de l'administration pénitentiaire, dans lesquelles la PJJ intervient.

Les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) accueillent de 55 à 60 mineurs. En 2022, les EPM accueillait 40 % des mineurs détenus. Le ministère de la justice prévoit 72 emplois de surveillants, deux personnels de direction de la direction de l'administration pénitentiaire, auxquels s'ajoutent 45 emplois de la protection judiciaire de la jeunesse, dont 36 éducateurs. Huit personnels d'enseignement et des personnels de santé complètent le dispositif d'accompagnement des mineurs.

- Les quartiers pour mineurs (QM) sont implantés dans des établissements pénitentiaires pour adultes. Les cellules des mineurs sont strictement séparées de celles des adultes. Les moyens mis en œuvre dans les quartiers pour mineurs sont 4,7 fois moins importants que dans les établissements pénitentiaires pour mineurs.

Ces modalités de prise en charge différenciées se traduisent par des coûts de journée qui varient de 144 € par jour pour les QM à 601 € pour les EPM et 643 € pour les CEF gérés par des associations en 2021²⁰.

En détention, les mineurs bénéficient d'un cadre plus protecteur. L'encellulement individuel est obligatoire. Une large place est laissée à l'enseignement et à la formation et les conditions de vie font l'objet d'un encadrement strict (interdiction de fumer, extinction de la télévision à partir de 22 heures). L'accès aux parloirs est également plus fréquent, les promenades sont plus longues et en petits groupes. Un emploi du temps structure la vie des mineurs et les contraint à s'inscrire dans des actions éducatives.

Pour les jeunes majeurs, les modalités de détention sont très différentes, *a fortiori* pour ceux qui sont incarcérés dans des maisons d'arrêt dont le taux d'occupation est élevé. Ces modalités se répercutent sur les conditions de vie au quotidien, ainsi que sur les possibilités offertes en matière de travail, d'enseignement ou de formation. Pour les jeunes majeurs, l'incarcération s'accompagne souvent d'une inactivité et d'un temps passé pour l'essentiel en cellule dans un cadre caractérisé par une grande promiscuité.

C'est en prison que le passage à la majorité constitue un véritable « choc carcéral », selon la terminologie des professionnels. D'après une enquête de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep)²¹, ce passage à la majorité en prison est souvent mal vécu par les jeunes, qui redoutent d'être victimes de violences, les conséquences de l'encellulement avec d'autres codétenus et la fin du lien avec les éducateurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse qu'ils avaient l'habitude de côtoyer.

20. Cour des comptes, Rapport précité sur les CEF et les EPM, juillet 2023.

21. Injep, *Expériences du passage à la majorité des jeunes incarcérés*, n° 68, mai 2023.

C. Des initiatives trop limitées pour atténuer la rupture à la majorité

Pour atténuer l'impact du passage à la majorité, des mesures ont été prises mais elles restent peu nombreuses. Les jeunes condamnés peuvent ainsi continuer à bénéficier d'un suivi de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse jusqu'à 21 ans. C'est le cas à Marseille, par exemple, où cette modalité profite à 41 % des jeunes suivis. De même, les mineurs détenus dans des quartiers ou des établissements pénitentiaires pour mineurs peuvent y rester jusqu'à 18 ans et six mois. En 2024, six jeunes majeurs seulement étaient dans cette situation.

Certains établissements pénitentiaires ont pris des initiatives pour atténuer l'effet de la rupture pour les 18-25 ans. À Bourg en Bresse, un « *quartier jeunes majeurs* » a été aménagé pour accueillir 20 détenus qui doivent signer une charte dans laquelle ils s'engagent « *à respecter les règles, à maintenir des relations cordiales et respectueuses avec l'ensemble des professionnels ainsi que la tranquillité des autres détenus* ». Une démarche comparable a été lancée à Villepinte. Ces initiatives se sont faites à moyens constants, sans évaluation à ce jour. Dans un contexte d'aggravation de la suroccupation dans les maisons d'arrêt, la direction de l'administration pénitentiaire n'envisage pas de les promouvoir.

De fait, l'accompagnement du passage à la majorité se limite souvent à des échanges d'informations entre les services concernés. Des dispositions réglementaires les autorisent et des directives de l'administration centrale incitent les services à mieux se coordonner *via* notamment la conclusion de protocoles. La refonte des projets d'établissement doit être l'occasion de les mettre en place et constitue un point d'attention pour le ministère, en cas de labellisation notamment. Mais ces initiatives, bienvenues, restent limitées faute de place et de moyens pour les développer.

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

La justice pénale à l'égard des jeunes de 15 à 25 ans mobilise des moyens qui ne sont pas clairement identifiés, mais que la Cour a estimé *a minima* à 2 Md€ par an. Sur ce total, 34,9 % correspondent au coût de l'incarcération des jeunes majeurs, 34,5 % à celui de la prise en charge des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse et 27,6 % aux procédures de jugement.

En dépit de ces moyens, la capacité de la justice pénale à prévenir la récidive des jeunes paraît limitée. Elle gagnerait à être mieux articulée avec les autres politiques publiques.

A. Une efficacité limitée et mal évaluée

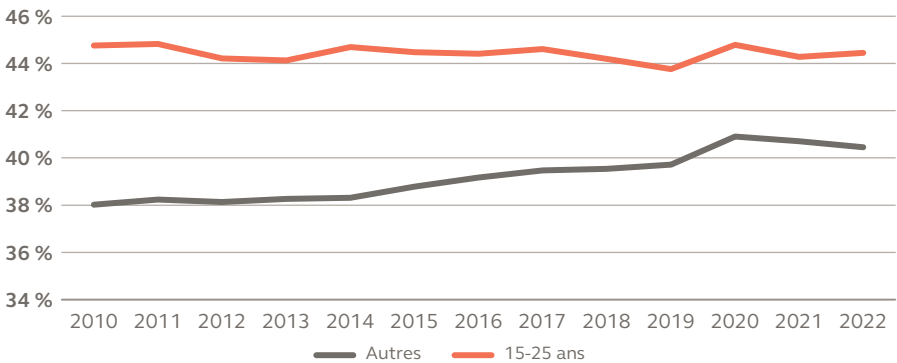
La prévention de la récidive est inscrite dans la loi comme l'un des objectifs de la peine. Or les études quantitatives et qualitatives convergent et montrent que la récidive est importante pour les jeunes délinquants de 15 à 25 ans, qu'ils soient pris en charge par le milieu fermé ou le milieu ouvert. Pour mieux comprendre ses déterminants et améliorer l'efficacité de la justice répressive à l'égard des jeunes, le dispositif d'évaluation doit être amélioré.

1. Une politique à l'égard des jeunes qui n'atteint pas ses objectifs

L'article 130-1 du code pénal²² fixe notamment à la peine l'objectif d'assurer la protection de la société et de prévenir la commission de nouvelles infractions. L'article L. 11-2 du code de la justice pénale des mineurs précise pour sa part que « *les décisions prises à l'égard des mineurs tendent à leur relèvement éducatif et moral ainsi qu'à la prévention de la récidive et à la protection de l'intérêt des victimes* ».

Cet objectif peut difficilement être considéré comme atteint. Sur la période de 2010 à 2022, le taux de jeunes de 15 à 25 ans condamnés en état de récidive ou de réitération légales²³ est resté stable, autour de 45 %. Ainsi, près de la moitié des jeunes condamnés l'ont déjà été au moins une fois dans leur passé. En outre, le taux de récidive chez les jeunes est, de manière constante, plus élevé que dans le reste de la population condamnée.

GRAPHIQUE N° 4 | Taux des personnes condamnées en état de récidive ou de réitération selon leur âge



Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la justice

22. Article 130-1 du code pénal : Afin « d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions :

1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ;

2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion ».

23. La récidive légale correspond à la commission, dans une période de dix ans après la condamnation pour un crime ou un délit puni de 10 ans d'emprisonnement par la loi, d'un crime ou délit puni de la même peine (articles 132-8 à 11 du code pénal). Il y a réitération lorsqu'une personne, déjà condamnée, commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de la récidive légale (article 132-16-1 du code pénal).

Une étude statistique parue en juin 2022²⁴ montre que 54 % des personnes condamnées une première fois au cours de leur minorité ont été de nouveau condamnées à des peines²⁵ ou des sanctions éducatives²⁶ dans les cinq années suivantes. Lorsque les intéressés avaient été condamnés plus d'une fois au cours de leur minorité, le taux de récidive est de 79 %. Le taux de récidive est plus important pour les outrages ou les infractions à la circulation routière (63 %) que pour les vols et recels (51 %) ou les viols ou agressions sexuelles (31 %).

Le niveau élevé de la récidive se retrouve quelles que soient les formes de condamnation.

Pour les condamnés à de la prison ferme, une étude de cohorte réalisée en 2011 sur un échantillon de 7 000 sortants de prison entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2002²⁷ a montré que 59 % d'entre eux étaient de nouveau condamnés dans les cinq ans après leur libération, dont 46 % à au moins une peine d'emprisonnement ferme pour délit ou crime. Les trois quarts des condamnés (75 %) qui étaient mineurs lors de l'écrou ont été recondamnés (soit 16 points de plus que la population générale) et 66 % sont recondamnés à la prison dans les cinq ans (soit 20 points de plus que la population générale). L'étude montre que les taux de récidive des libérés qui avaient été condamnés à une peine de cinq ans et plus sont moins élevés (37 % de taux de recondamnation et 29 % de taux de prison ferme) que ceux des libérés condamnés à des peines plus courtes.

L'efficacité des mesures de milieu ouvert (éducatives ou d'alternatives à l'incarcération) n'est pas plus établie. Un rapport de recherche de l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), paru en mars 2022²⁸, a analysé les parcours de 521 909 jeunes, nés entre 1975 et 2007, ayant commis au moins une infraction pénale durant leur minorité et dont la trajectoire a été suivie jusqu'à l'âge de 25 ans. Il montre que 61 % des mineurs ont commis une deuxième infraction à une date ultérieure, dont 34 % avant la majorité et 27 % après 18 ans. Ces taux sont minorés car une partie de la population examinée (32 %) n'avait pas encore atteint l'âge de 25 ans au moment de l'observation. Certains des jeunes concernés ont donc pu commettre de nouvelles infractions par la suite, qui n'avaient pas encore été enregistrées dans leur casier judiciaire.

24. Infostat Justice n° 186, 2000–2020 : un aperçu statistique du traitement pénal des mineurs (service statistique ministériel de la justice, Asmae Marhraoui et Tedjani Tarayoun, statisticiens).

25. Emprisonnement (avec ou sans sursis, ferme ou partiellement ferme, avec sursis probatoire), travail d'intérêt général, amende, stage de citoyenneté, autres.

26. Avertissement solennel, réparation, stage de formation civique, autre.

27. *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation*, direction de l'administration pénitentiaire, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n° 36, mai 2011. Auteurs : Annie Kensey, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) et Abdelmalik Benaouda, direction de l'administration pénitentiaire.

28. ENPJJ, *Carrières délinquantes et parcours de jeunes en institutions*, Rapport de recherche mené sous la direction scientifique d'Hélène Cherronnet, chercheure à l'INPJJ, laboratoire Clersé UMR CNRS 8019 – Université de Lille.

2. Un dispositif d'évaluation à compléter

Alors que la justice pénale ne parvient pas à endiguer le parcours délinquant des jeunes de 15 à 25 ans, majoritairement multirécidivistes, quel que soit le type de prise en charge, en milieu ouvert ou fermé, le ministère manque d'outils d'évaluation qui permettraient de comprendre les ressorts de ce phénomène. Les initiatives récentes déjà évoquées, en particulier le Panel des jeunes, devraient permettre de disposer de données fiabilisées. Mais leur analyse doit également progresser en vue de mieux comprendre qui sont les récidivistes, comment et quand ils repassent à l'acte. La mobilisation de techniques économétriques pour limiter les biais d'analyse liés à l'hétérogénéité des profils des jeunes est nécessaire : la réitération des sortants de prison peut difficilement être comparée sans précaution à celles des condamnés à une alternative à l'incarcération, l'entrée dans le système pénitentiaire ciblant par définition les individus les plus délinquants.

Sur le plan qualitatif, des progrès ont été réalisés et doivent être poursuivis. Ainsi, le ministère de la justice finance avec le Défenseur des droits et l'Institut des études et de la recherche sur le droit (IERDJ) deux études qui permettent d'apparier des éléments de plusieurs bases de données afin de mesurer l'impact de la détention sur les trajectoires d'insertion des jeunes. Une étude confiée à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) vise par ailleurs à comprendre le rôle et la mobilisation des ressources scolaires, professionnelles et familiales dans le processus de réinsertion des détenus.

D'ores et déjà, l'étude précitée conduite sous l'égide de l'ENPJJ a intégré une analyse des cas individuels représentatifs de parcours de jeunes délinquants, jusqu'à 25 ans. Ils permettent d'apprécier comment interagissent les décisions pénales et les modalités de prise en charge par les différents services de milieu ouvert ou fermé. Les parcours étudiés montrent que de nombreux jeunes mineurs évoluent dans leur trajectoire délinquante en dépit des mesures ou sanctions éducatives dont ils font l'objet, dans une attitude marquée par la rupture avec les institutions. Ces analyses montrent notamment la forte influence des traumatismes d'enfance, des quartiers de résidence et des fréquentations, avec beaucoup de points communs concernant la maltraitance, l'incertitude du logement, l'absence de réelle insertion sociale et la consommation de stupéfiants. Elles témoignent de la nécessité d'articuler plus étroitement la prise en charge judiciaire des jeunes avec les autres politiques publiques.

B. Une prise en charge judiciaire à mieux articuler avec les autres politiques publiques

Les difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes délinquants se cumulent : scolarité, santé, logement, travail... Face à ces situations souvent très difficiles, le ministère de la justice noue de nombreux partenariats avec les acteurs qui interviennent en la matière. Pourtant, en dépit de ces efforts, des insuffisances subsistent et la question est posée de l'intervention, le plus en amont possible, auprès des familles.

1. Des insuffisances persistantes

De nombreuses conventions nationales ont été signées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, et déclinées aux différents échelons, voire services concernés. La DPJJ rappelle régulièrement l'importance de ce réseau dans ses plans stratégiques pluriannuels. Pour les majeurs, la direction de l'administration pénitentiaire s'inscrit dans une dynamique comparable en développant des partenariats permettant aux populations qu'elle prend en charge d'accéder aux dispositifs de droit commun en matière de sécurité sociale, de revenu de solidarité active (RSA), de logement, etc. Elle développe aussi des partenariats avec des associations spécialisées, par exemple en matière de lutte contre l'illettrisme ou les addictions.

Cette démarche doit toutefois être renforcée, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle, qui restent problématiques.

a) Le droit à l'éducation est inégalement assuré pour les jeunes en milieu fermé

Parmi les jeunes incarcérés, qui constituent les cas les plus difficiles, les troubles cognitifs, l'illettrisme et le décrochage scolaire sont surreprésentés. Le niveau d'enseignement des mineurs est faible : 36,8 % suivent des cours de remise à niveau, 7,1 % d'alphabétisation et 15,5 % des cours de français langue étrangère (FLE). Une étude de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) sur le passage à la majorité en prison indique que « *près de la moitié des jeunes rencontrés ont arrêté leur scolarité avant 15 ans* ».

Les rapports et avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) évoquent régulièrement les difficultés d'accès à l'éducation. Ils constatent notamment que, dans les établissements pénitentiaires, le temps d'enseignement hebdomadaire théorique est de 12 heures dans les quartiers pour mineurs, de 20 heures dans les EPM, de 25 heures dans les centres éducatifs fermés, alors que la durée d'enseignement hebdomadaire pour un collégien français est de 26 heures. De surcroît, ces durées ne sont pas respectées. Le CGLPL observe en effet qu'elles sont en pratique très variables, toujours inférieures à celles théoriquement prévues : moins de 5 heures de cours hebdomadaires effectifs dans les centres éducatifs fermés, y compris pour les mineurs de moins de seize ans, pas plus de 15 heures dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, pas plus de 6 heures dans les quartiers pour mineurs. Le même constat a été dressé par la Cour²⁹, qui a relevé l'insuffisance du temps de scolarisation des jeunes, largement inférieur à l'objectif de 20 heures hebdomadaires fixé par la circulaire du garde des sceaux du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs.

29. Cour des comptes, *Les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs*, observations définitives, juillet 2023.

Des constats comparables ont été dressés pour les majeurs, et notamment les jeunes, tout particulièrement au sein des maisons d'arrêt. Les dispositifs de scolarité ne concernent qu'un nombre réduit de détenus pour des volumes horaires très courts. Ainsi, d'après le bilan annuel national de l'enseignement en milieu pénitentiaire, les jeunes majeurs ne représentent que 22 % de la population scolarisée. Le pourcentage de personnes détenues scolarisées a augmenté, passant de 15 % en 2021 à 20,8 % en 2022 et 29,1 % en 2023. Cependant le nombre d'heures-professeurs de l'éducation nationale pour 100 détenus est passé de 21,4 heures en 2021 et 2022 à 20,5 heures en 2023.

b) L'accès à la formation professionnelle et à l'emploi connaît encore des points de blocage

La préparation à l'insertion professionnelle revêt un enjeu majeur pour les jeunes condamnés, que ce soit en milieu ouvert ou en milieu fermé. En effet, l'accès à un emploi stable contribue à limiter les risques de récidive. Une étude de la direction de l'administration pénitentiaire datant de 2011, qui constitue encore la seule référence disponible, a montré que les sortants de prison sans emploi sont recondamnés dans les cinq ans après leur libération pour 61 % d'entre eux (dont 49 % à de la prison ferme), contre un taux de 55 % de recondamnation pour les sortants avec emploi (dont 39 % à de la prison ferme). Mais, selon le ministère de la justice, et malgré l'obligation de formation après 16 ans, peu de mineurs en détention bénéficient d'une formation professionnelle proposée par les régions.

La situation est comparable en matière de travail en détention. Pour les mineurs, il ne peut concerner qu'un nombre très limité de tâches (nettoyage et/ou distribution des repas) et ne doit pas empêcher le mineur d'accéder à l'enseignement. Après 18 ans, le travail en prison s'effectue dans le cadre du droit commun s'appliquant aux majeurs. Comme pour l'éducation ou la formation, il n'est accessible qu'à une faible proportion de détenus, *a fortiori* au sein des maisons d'arrêt où l'inactivité demeure une réalité dans un contexte de surpopulation endémique.

Ainsi, le pourcentage de personnes détenues travaillant à l'intérieur des établissements pénitentiaires est en diminution. Il est passé de 30,4 % en 2021 à 28,1 % en 2022 et à 27,8 % en 2023. Au contraire, le pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle a augmenté, passant de 7,9 % en 2021, à 7,7 % en 2022 et à 11,5 % en 2023, malgré l'augmentation de la population carcérale. En valeur absolue, 13 704 personnes détenues sont ainsi entrées en formation professionnelle en 2023, contre 11 127 en 2022. La direction de l'administration pénitentiaire signale toutefois que la réalité de l'accès à la formation professionnelle reste très hétérogène selon les territoires, le taux de personnes détenues qui en bénéficient variant, selon les régions considérées, de 0,6 % à 18 %.

c) L'accès aux soins de plus en plus difficile pour les jeunes condamnés de 15 à 25 ans

Les jeunes de 15 à 25 ans pris en charge par la justice se caractérisent par des pratiques addictives élevées et de nombreux troubles de santé mentale. Une enquête sur la santé et les substances en prison (ESSPRI) de 2023, menée par l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives, montre que 35 % des détenus de 18 à 34 ans font un usage quotidien du cannabis. 41 % consomment régulièrement du tabac et du cannabis, contre 22 % pour les détenus de plus de 35 ans.

La nouvelle « *feuille de route santé* » des personnes sous main de justice fait le constat que « *la prévalence des troubles psychiques chez les personnes détenues est élevée* »³⁰, en particulier les traumatismes subis dans l'enfance (négligence ou abus). Selon une étude de la Fédération régionale de recherche en psychiatrie et santé mentale en Hauts-de-France, parue en décembre 2022³¹, les troubles psychiatriques sont en moyenne trois fois plus fréquents à l'entrée en détention que dans la population générale de même âge et de même sexe vivant dans la même région et 36 % des personnes incarcérées présentent au moins une maladie psychiatrique de gravité marquée à sévère. La même étude révèle que le taux de suicide est 12 fois plus élevé au sein de la population carcérale que dans la population générale en France (179/100 000 contre 15/100 000 dans la population générale). Elle montre que la mortalité dans les cinq années suivant la libération des personnes détenues est multipliée par 3,6 par rapport à la population générale. Les principales causes de décès sont l'overdose, les maladies cardiovasculaires, l'homicide et le suicide.

Pour les mineurs, une étude de la protection judiciaire de la jeunesse parue en septembre 2023³² sur les effets de l'enfermement souligne qu'en raison « *de leur âge, mais aussi de la fragilité sociale, médicale et psychologique de beaucoup de mineurs suivis par la PJJ, les mineurs détenus sont considérés comme une population particulièrement vulnérable* ».

Les rapports d'activité des structures de prise en charge des patients détenus, recensés par le ministère de la santé, ne permettent pas de disposer de données sur l'âge des patients pris en charge. Mais l'analyse des différents rapports et études disponibles montre que le niveau de prise en charge sanitaire des mineurs et des jeunes majeurs bute sur la pénurie de personnels médicaux. Les difficultés de recrutement touchent toutes les structures médicales, et particulièrement celles spécialisées dans la prise en charge des troubles psychiatriques, pour 66 % d'entre elles³³. La pénurie des professionnels de santé en psychiatrie, et tout particulièrement en pédopsychiatrie, affecte la capacité de prodiguer ces soins dans l'ensemble des structures de placement ou carcérales ainsi qu'après des jeunes suivis en milieu ouvert.

30. Étude *Santé mentale de la population carcérale sortante du 20 février 2023*, financée par la direction générale de la santé.

31. *La santé mentale en population carcérale sortante : une étude nationale*, Thomas Fovet, Camille Lancelevée, Marielle Wathelet, Oumaima El Qaoubii, Pierre Thomas, Fédération régionale de recherche en psychiatrie et santé mentale en Hauts-de-France, décembre 2022.

32. *Les effets de l'enfermement sur les mineurs détenus*, Alice Simon, PJJ, septembre 2023.

33. Selon le ministère de la justice.

2. L'importance du milieu familial

L'importance du rôle de la famille dans le devenir des jeunes délinquants est soulignée par tous les professionnels. Les magistrats insistent sur l'importance de suivre les plus jeunes, dès le début de leur parcours délinquant, par une prise en charge complète qui n'est pas toujours assurée. La question de la responsabilité des parents est souvent soulevée.

a) Les difficultés d'une intervention précoce

L'ensemble des acteurs s'accorde pour reconnaître l'importance d'une action forte, dès les premiers signes de fragilité (absentéisme scolaire, délinquance, etc.), auprès du jeune et de sa famille. Or, les professionnels rencontrés constatent que le réseau de prise en charge de premier niveau en milieu ouvert est parfois défaillant car les éducateurs se retrouvent assez démunis et impuissants face à des mineurs souvent délinquants et récidivistes, surtout en milieu urbain, faute de moyens adaptés. Les difficultés de recrutement empêchent parfois le renfort de professionnels. Ainsi, à Marseille, quatre emplois ont été créés dans une zone exposée, mais trois restaient vacants lors de la visite de la Cour.

La situation est d'autant plus dégradée que les professionnels, de la protection judiciaire de la jeunesse notamment, se heurtent à l'emprise des réseaux criminels sur les jeunes de certains quartiers, qui les recrutent dès l'âge de 10 à 11 ans. Ces réseaux restreignent dans certains cas l'accès des professionnels auprès des jeunes et des familles, en leur imposant parfois des fouilles lorsqu'ils cherchent à intervenir.

Dans son rapport d'information sur la récidive des mineurs délinquants, le Sénat relevait une corrélation entre délinquance, cellule familiale fragile et déscolarisation. Il notait que 55 % des mineurs délinquants sont suivis en protection de l'enfance, étant eux-mêmes victimes d'une maltraitance ou d'une carence éducative familiale. Il soulignait aussi une forte corrélation entre décrochage scolaire et délinquance, le risque de délinquance étant multiplié par huit en cas d'absentéisme scolaire. Le Sénat a ainsi relevé que sur 500 jeunes suivis par la protection judiciaire de la jeunesse à Marseille en 2016, 82,5 % avaient été confrontés à des problèmes et en avaient posé durant leur scolarité.

Face à ces difficultés, l'action des services du ministère de la justice qui accompagnent les jeunes condamnés, mineurs ou majeurs, doit s'articuler avec celle des autres acteurs de prise en charge des jeunes. Elle doit aussi s'inscrire en cohérence avec les autres politiques de l'État, éducation et maintien de l'ordre, notamment, mais également avec l'action des collectivités territoriales, surtout en matière d'aide sociale à l'enfance.

b) Un accompagnement des parents à renforcer

Le principe de responsabilité parentale est inscrit dans le droit positif, notamment à l'article 371-1 du code civil, qui établit clairement qu'elle constitue pour les parents un « *ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant, (...) pour le protéger dans sa sécurité, sa santé, sa vie privée et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne* ». C'est d'ailleurs en vertu de ce principe que l'aide sociale à l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse interviennent dans le milieu familial pour conforter, en premier lieu, le rôle des parents.

Ce principe est également reconnu en matière pénale. L'article 227-17 du code pénal prévoit ainsi que « *le fait, par le père ou la mère, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende (...)* ». Un stage de responsabilité parentale³⁴ peut être prononcé par la juridiction de jugement à titre de peine complémentaire en vertu de l'article 227-29, voire à titre de peine principale en application de l'article 131-11. Il est toutefois surtout utilisé par les parquets comme alternative aux poursuites (1 433 en 2023), mais peu par les tribunaux³⁵, notamment à cause de la difficulté à caractériser l'infraction, qui nécessite de démontrer un caractère « intentionnel » de la part des familles.

Un autre dispositif de prévention de la délinquance, le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF), prévu à l'article L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles, permet d'impliquer les parents. Son instauration était obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants depuis 2011³⁶, mais ne l'est plus depuis 2019. Le CDDF informe les familles des droits et devoirs des parents envers les enfants, leur adresse des recommandations et propose aux parents un accompagnement social. L'intervention du conseil peut également déboucher sur une saisine du juge des enfants en vue de la mise en place d'une mesure d'aide à la gestion du budget familial via un placement sous « tutelle » des prestations familiales, lorsqu'elles ne sont pas employées pour les besoins des enfants.

Ces dispositifs sont difficiles à évaluer car ils ne font l'objet d'aucun suivi. La protection judiciaire de la jeunesse souligne toutefois que le principal outil utilisé est le stage de responsabilité parentale. L'analyse des pratiques et leur évaluation gagneraient là encore à progresser pour garantir une action effectivement utile auprès des familles et des jeunes.

34. L'objectif du stage est de « *responsabiliser les parents sur leur mission d'éducation et leur apporter un soutien éducatif sur un temps limité et dans un cadre légal bien défini qui n'empiète pas sur les missions du juge des enfants en assistance éducative* » et de « *lutter contre la délinquance des mineurs, dès lors qu'elle apparaît comme une conséquence de carences familiales graves* ».

35. *Trois dispositifs de responsabilisation parentale dans le cadre de la prévention de la délinquance*, rapport de la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, novembre 2011.

36. Article 46 de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPSI2.

Conclusion et recommandations

En matière de justice pénale, il n'existe pas de politique homogène à l'égard des jeunes de 15 à 25 ans. La réponse pénale est marquée par la rupture du passage à la majorité, tant dans les procédures de jugement qu'en termes de décisions et de modalités de prise en charge. La justice des mineurs s'appuie sur un cadre juridique spécifique, issu d'engagements internationaux et de principes à valeur constitutionnelle, comme le jugement par une juridiction spécialisée (le tribunal des enfants), la primauté de l'éducatif sur le répressif et la présomption de non discernement. Alors que les mineurs bénéficient d'une forte individualisation de la réponse pénale, adaptée à leurs spécificités, les jeunes majeurs relèvent du droit commun. Les peines de prison sont ainsi l'exception pour les mineurs et plus fréquentes pour les majeurs.

Lorsque des peines sont prononcées, leurs conditions d'exécution sont également différenciées. Les mineurs bénéficient d'un taux d'encadrement et de modalités d'hébergement plus favorables. En revanche, dès 18 ans, les jeunes majeurs sont confrontés à un univers carcéral de droit commun, ce qui peut entraîner parfois un véritable « choc » difficile à vivre. Des dispositifs d'atténuation ont été mis en place, mais ils restent peu développés et, souvent, ponctuels.

Dans ce contexte, l'efficacité de la politique pénale à destination des jeunes est insuffisante, malgré un coût estimé à au moins deux milliards d'euros par an. Les taux de récidive restent très élevés et les outils mobilisés pour comprendre cette situation sont trop limités.

L'amélioration de l'efficacité de la réponse pénale nécessite un renforcement des outils d'analyse de la délinquance des jeunes et d'évaluation des dispositifs mis en place pour les prendre en charge. Elle passe aussi par une action publique plus partenariale afin d'apporter une réponse plus précoce et plus complète,

dès les premiers signes d'alerte, comme le décrochage scolaire par exemple. Cette réponse nécessite également de mieux accompagner les familles.

La Cour formule à cette fin trois recommandations :

1. après évaluation, promouvoir les dispositifs de prise en charge et de suivi afin de mieux accompagner le passage à la majorité des jeunes sous main de justice (*ministère de la justice*) ;
2. renforcer les outils d'évaluation de la politique pénale à destination des jeunes (*ministère de la justice*) ;
3. renforcer les coopérations entre le ministère de la justice et les autres acteurs de la prise en charge des mineurs et des majeurs délinquants (*ministère de la justice*).

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse du ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la justice..... 216

Réponse du ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la justice

Vous avez bien voulu m'adresser votre chapitre intitulé « *Les jeunes et la justice pénale* », dont l'insertion est prévue dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Aux termes de ce projet, la Cour formule trois recommandations et plusieurs constats sur lesquels nous souhaitons apporter des précisions et compléments.

En premier lieu, la Cour qualifie de « *brutale* » la rupture dans le traitement de la délinquance à partir de l'âge de 18 ans, « *en termes de procédure et de jugement, comme d'exécution des peines* ».

Pourtant, si la procédure applicable aux majeurs diffère de celle applicable aux mineurs, en particulier depuis l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs (CJPM) (procédure de césure en trois temps, mesures éducatives, principes fondamentaux reconnus par les lois de la République que sont l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, la primauté de l'éducatif, et la spécialisation des acteurs de la procédure), le droit en vigueur prend bien en compte la nécessaire transition vers la majorité. Ainsi, le CJPM permet la prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), des jeunes ayant commis des faits durant leur minorité, jusqu'à l'âge de 21 ans, afin d'accompagner le passage à la majorité. De-même, lorsqu'une condamnation a été prononcée à l'encontre d'un mineur, le juge des enfants exerce les fonctions dévolues au juge de l'application des peines jusqu'à ce que la personne condamnée ait atteint l'âge de 21 ans. La transmission d'informations entre les services de la PJJ et les services d'insertion et de probation est en outre facilitée (article R.3345 et D.611-13 du CJPM). L'encellulement des personnes détenues devenues majeures en détention et âgées de moins de 21 ans est spécialement encadré (article D.213-1 du code pénitentiaire) et un mineur détenu ayant atteint la majorité en détention peut être maintenu jusqu'à ses dix-huit ans et six mois dans un établissement ou quartier mineur (article L124-2 du CJPM). Le cadre législatif vise ainsi à faciliter l'accompagnement du passage à la majorité.

En deuxième lieu, la Cour souligne le difficile accès aux soins pour les jeunes condamnés et le taux de suicide élevé au sein de la population carcérale. À cet égard, il peut être souligné que la nouvelle « feuille de route santé » des personnes

sous main de justice intègre plus largement l'ensemble des mineurs et jeunes majeurs suivis par la PJJ, avec des actions ciblées quelle que soit la modalité de prise en charge. La prévention du suicide est une priorité. Pour les jeunes en milieu carcéral, la PJJ est intégrée au plan de la direction de l'administration pénitentiaire. En complément de ce plan d'actions, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) a élaboré un plan national de prévention du suicide 2024-2027 dans tous les établissements et services de la PJJ.

Enfin, la Cour formule trois recommandations tendant à l'amélioration de l'efficacité de la réponse pénale face à la délinquance des jeunes.

D'abord, la Cour préconise la promotion, après évaluation, des dispositifs de prise en charge et de suivi afin de mieux accompagner le passage à la majorité des jeunes sous main de justice.

Dans le contexte législatif favorable décrit ci-dessus, sécuriser l'accompagnement des jeunes vers la majorité est pertinent et répond à des enjeux d'inclusion sociale et d'insertion socio-professionnelle, de consolidation de ressources personnelles et institutionnelles propices à leur désistance. La possibilité d'une prise en charge plus longue, y compris après la majorité et jusqu'à l'âge de 21 ans, amène en effet à penser l'échéance des 18 ans, non plus comme un compte à rebours, mais comme une étape clé de l'accompagnement. Le ministère de la justice, conscient que le passage à la majorité est un tournant dans le traitement pénal, travaille à accompagner cette transition.

Ensuite, la Cour invite au renforcement des outils d'évaluation de la politique pénale à destination des jeunes.

Des travaux en ce sens ont déjà été initiés par le ministère de la justice afin de mesurer l'efficacité des dispositifs de prise en charge des mineurs et jeunes majeurs.

Ainsi, concomitamment au développement de l'application PARCOURS, un nouvel infocentre est alimenté quotidiennement par un flux automatique de données pseudonymisées. Il permet aujourd'hui la production de données de pilotage et d'indicateurs de performance qui viennent nourrir les dialogues de gestion avec les directions interrégionales, l'évaluation de la mise en œuvre du CJPM et la diversification des dispositifs de prise en charge. Les travaux en cours sur ce nouvel infocentre permettront de réaliser des études et de publier des indicateurs sur les parcours des mineurs et jeunes majeurs sur un temps long ainsi que les effets de la prise en charge et de l'action éducative.

En outre, le ministère de la justice travaille à réactiver le panel des jeunes et à permettre l'appariement de différents systèmes d'information, ce qui contribuera à l'évaluation des parcours des jeunes pris en charge.

Enfin, la Cour appelle au renforcement des coopérations entre le ministère de la justice et les autres acteurs de la prise en charge des mineurs et des majeurs délinquants.

Au sein du ministère de la justice, la DPJJ participe ainsi activement à renforcer les coopérations avec les autres acteurs de la protection de l'enfance.

Ainsi, au niveau national, la DPJJ est un membre actif des instances nationales de gouvernance de la protection de l'enfance, à savoir : le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), le Groupement d'intérêt public France Enfance Protégée (GIP FEP) et le Haut conseil de l'enfance, de la famille et de l'âge (HCFEA).

En outre, la PJJ est aussi fortement ancrée dans les instances territoriales de gouvernance de la protection de l'enfance. Concrètement, cela se traduit d'une part, par la participation des services déconcentrés de la PJJ aux instances locales (instances quadripartites, instances de coordination tripartites, observatoires départementaux de la protection de l'enfance, commissions cas complexes, comités départementaux pour la protection de l'enfance), et d'autre part, par le renforcement de sa complémentarité avec les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE) via notamment sa participation aux démarches de contractualisation ou la mise à disposition de professionnels PJJ dans les cellules de recueil et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP).

Par ailleurs, la DPJJ a conclu plusieurs partenariats nationaux avec des acteurs associatifs clés de la protection de l'enfance pour améliorer l'accompagnement et le suivi des mineurs et des majeurs délinquants (partenariat avec la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE), la Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (FNADEPAPE) ou encore son récent partenariat avec la CNAPE pour le développement du projet de plateforme numérique d'accès au droit « La BASE », destinée aux jeunes de 16 à 25 ans bénéficiant ou ayant bénéficié d'un suivi par l'aide sociale à l'enfance et/ou la PJD.

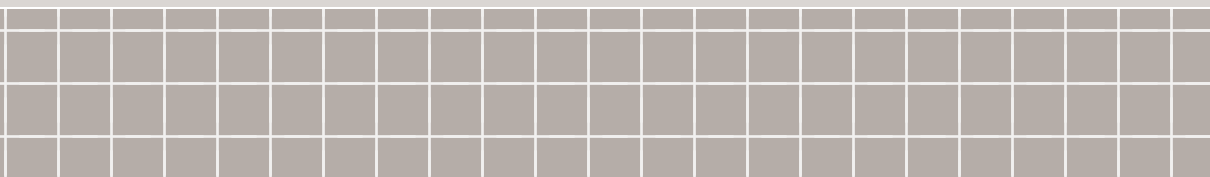
En matière de prévention de la délinquance, la DPJJ est également très investie dans le renforcement de la coordination avec les acteurs de cette politique publique. Ainsi, au niveau national, elle participe activement aux travaux menés par le SG-CIPDR pour actualiser la stratégie nationale de prévention de la délinquance et entretient des liens réguliers avec celui-ci : Au niveau territorial, les professionnels de la PJJ participent, à hauteur de leurs moyens, aux instances locales de coordination telles que les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), ou toute autre instance ayant pour objet de mieux prévenir la délinquance (par exemple, des cellules de veille du décrochage scolaire ou des conseils de droits et devoirs des familles).

Enfin, la PJJ a formalisé un plan d'action national 2023-2027 pour l'insertion scolaire et professionnelle précisant les modalités de coopération des acteurs dans l'accompagnement des parcours d'insertion des mineurs et des majeurs, à l'appui d'un travail partenarial à tous les niveaux de l'institution. Le passage à la majorité y est envisagé comme un temps particulier à investir. D'ailleurs, le passage à la majorité fait l'objet d'une attention particulière de la part des professionnels de la PJJ : des protocoles locaux déclinent les procédures de travail avec les partenaires et acteurs de la prise en charge des majeurs (échanges d'informations, relais, entretiens conjoints, réunion de synthèse par exemple). L'éducateur référent du

jeune doit anticiper la fin des prises en charge par l'élaboration de relais vers les dispositifs de droit commun. Il s'appuie sur les différents partenaires présents sur le territoire notamment la prévention spécialisée et le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Si les ambitions dégagées par le rapport sont donc partagées par le ministère de la justice, ce dernier a d'ores et déjà engagé un certain nombre de travaux afin de les atteindre.

Je vous remercie donc de bien vouloir prendre en compte ces différents éléments.



4.

L'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire

Tout au long de leur scolarité, les élèves doivent bénéficier d'un parcours d'éducation artistique et culturelle qui *« associe la fréquentation des œuvres, la rencontre avec les artistes, la pratique artistique et l'acquisition de connaissances »*. Conçue comme une éducation à l'art et par l'art, l'éducation artistique et culturelle *« contribue à la formation et à l'émancipation de la personne et du citoyen, à travers le développement de sa sensibilité, de sa créativité et de son esprit critique »*¹.

Érigée en priorité gouvernementale, la politique d'éducation artistique et culturelle a pour ambition de réduire les inégalités culturelles : le cadre scolaire doit permettre d'offrir une ouverture aux arts et à la culture à tous les élèves, notamment ceux dont le milieu social ou l'environnement territorial ne favorise pas les pratiques culturelles.

1. Charte de l'éducation artistique et culturelle, Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle, 2016.

Le parcours d'éducation artistique et culturelle repose depuis longtemps sur un socle d'enseignements artistiques, obligatoires à l'école et au collège, mais surtout effectifs au collège où ils sont dispensés par les professeurs d'arts plastiques et d'éducation musicale. Au lycée, les élèves peuvent choisir des enseignements artistiques comme spécialité ou en option. À ces enseignements s'ajoutent des actions et des dispositifs faisant intervenir de nombreux partenaires (secteur culturel, associatif, collectivités territoriales), qui prennent place dans le temps scolaire mais aussi périscolaire et extrascolaire.

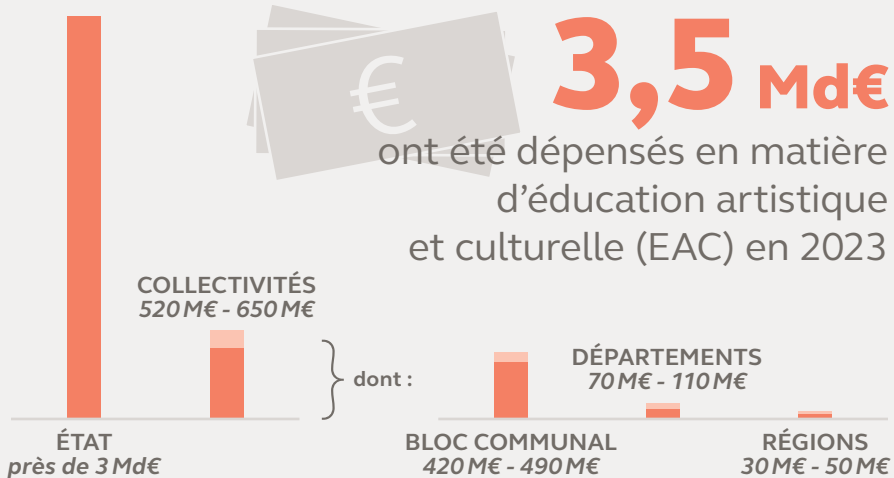
L'État a consacré à l'éducation artistique et culturelle près de 3 Md€ en 2023. Les collectivités territoriales y contribuent aussi largement, notamment les communes, responsables du secteur périscolaire et porteuses d'une offre importante d'activités extrascolaires en matière artistique et culturelle. L'enquête de la Cour a permis d'estimer l'ordre de grandeur de l'effort des collectivités territoriales, compris entre 520 et 650 M€ en 2023.

Le présent chapitre est issu d'une évaluation de la politique publique d'éducation artistique et culturelle, conduite par la Cour et les chambres régionales des comptes Grand Est et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a porté sur la France entière et a bénéficié de l'apport d'un laboratoire de recherche² pour les travaux concernant l'école primaire³. Il montre qu'à l'issue d'une structuration progressive, l'éducation artistique et culturelle a été érigée en politique prioritaire du Gouvernement dotée de moyens non négligeables (I). Pour autant, son déploiement reste hétérogène, insuffisant dans sa gouvernance, et sa qualité n'est pas toujours garantie (II). Pour que cette politique atteigne son objectif d'universalité, il importe désormais de la recentrer autour des besoins des élèves (III).

2. Dans le cadre d'un partenariat de recherche avec la Cour des comptes, l'Institut national supérieur de l'éducation artistique et culturelle (Inseac) du Conservatoire national des arts et métiers a réalisé une étude sur l'éducation artistique et culturelle dans les écoles maternelles et élémentaires.

3. Cour des comptes, *L'éducation artistique et culturelle dans l'enseignement scolaire*, rapport d'évaluation, janvier 2025.

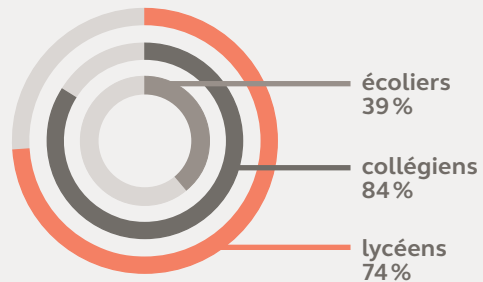
Chiffres clés



Source : les dépenses des collectivités territoriales sont estimées d'après les réponses au questionnaire de la Cour des comptes

57 %

des élèves ont bénéficié d'une action EAC en 2023-2024



72 % des élèves

du second degré (tous ministères confondus) ont bénéficié d'une action EAC financée par la part collective du pass Culture en 2023-2024

12 582

acteurs culturels sont référencés au titre de la part collective du pass Culture, début 2024

Source : SAS pass Culture

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

Alors que les disciplines artistiques existent depuis longtemps dans l'enseignement scolaire, l'éducation artistique et culturelle s'est structurée récemment en tant que politique publique. Son périmètre s'est progressivement élargi, au point d'englober aujourd'hui des champs dont le lien avec les arts et la culture peut faire débat.

Désormais érigée au rang de politique prioritaire du Gouvernement, l'éducation artistique et culturelle s'appuie sur des moyens diversifiés et croissants, marqués notamment par l'introduction en 2022 de la part collective du pass Culture.

A. Des champs culturels de plus en plus larges

La définition donnée par la Charte de l'éducation artistique et culturelle⁴ fait aujourd'hui consensus sur la consistance de cette éducation. Elle repose sur trois piliers : acquisition de connaissances, pratique artistique, rencontre avec les œuvres et les artistes.

Mais sa mise en œuvre soulève la question de son périmètre exact. Initialement centrée sur les arts et lettres, elle fait une place croissante à la culture scientifique et technologique, au numérique et aux médias. Huit domaines en relèvent officiellement : arts visuels et patrimoine (arts plastiques, photographie, arts appliqués, sculpture, peinture, architecture, dessin, design, patrimoine) ; cinéma et audiovisuel ; culture scientifique, technique et industrielle ; histoire et mémoire ; éducation aux médias et à l'information ; livres et lecture ; musique ; spectacle vivant (théâtre, danse, arts du cirque et éloquence).

Cette extension suit celle des politiques relevant du ministère de la culture. Elle répond également à la volonté du ministre de l'éducation nationale de former les élèves sur des questions transverses, telles la transition écologique ou la santé, par exemple. Certains des domaines de l'éducation artistique et culturelle, comme « *histoire et mémoire* » et « *éducation aux médias et à l'information* », relèvent aussi du parcours citoyen de l'élève et de l'enseignement moral et civique, l'enjeu étant de donner à tous les élèves des références communes.

Dans le cas de la culture scientifique, technique et industrielle, il peut s'avérer difficile de distinguer les projets à caractère proprement culturel de ceux qui, quel que soit leur intérêt, sont admis au titre de l'éducation artistique et culturelle pour permettre d'en assurer le financement ou d'améliorer le score d'un établissement. Ainsi, dans le champ des mathématiques, le ministère de l'éducation nationale finance à la fois, au titre de l'éducation artistique et culturelle, des projets qui

4. Adoptée par le Haut Conseil à l'éducation artistique et culturelle, instance consultative créée en 2005.

en relèvent directement, comme « *mathématiques et musique* » ou « *contes mathématiques* », et des actions qui en sont plus éloignées, telles que les « *olympiades mathématiques* », sorte de concours général de mathématiques, ou divers clubs mathématiques.

De la même façon, à la suite de l'inclusion du développement durable dans le périmètre de l'éducation artistique et culturelle, les établissements scolaires peuvent financer sur la part collective du pass Culture des projets dans ce domaine, dont l'appartenance à l'éducation artistique et culturelle peut faire débat⁵.

Les contours de l'éducation artistique et culturelle gagneraient à être mieux tracés : certains élèves réputés avoir bénéficié de cette éducation peuvent en effet avoir participé à des projets laissant complètement les arts de côté.

Il conviendrait en tout cas d'éviter que, pour atteindre l'objectif affiché de généralisation de l'éducation artistique et culturelle, soient retenus à ce titre des projets scolaires éloignés des trois piliers de cette éducation : acquisition de connaissances, pratique artistique, rencontre avec les œuvres et les artistes.

B. D'une lente structuration à une politique prioritaire du Gouvernement

La structuration de l'éducation artistique s'est opérée progressivement au cours des cinquante dernières années. Elle n'a pris que récemment les contours d'une véritable politique publique, dotée de moyens croissants et d'un dispositif spécifique : la part collective du pass Culture.

1. Une structuration progressive

L'idée d'une éducation de tous à l'art et par l'art, dès l'enseignement primaire, remonte à 1968. Les premiers partenariats entre le monde scolaire et les professionnels de la culture ont été mis en place dans les années 1970. Au cours des années 1980, les relations institutionnelles entre les ministères de la culture et de l'éducation se sont structurées. L'ancrage territorial de l'éducation artistique et culturelle s'est affermi dans les années 1990, avec l'instauration de plans locaux pour l'éducation artistique. En 2000, le plan quinquennal Lang-Tasca a prévu la généralisation de l'éducation artistique et culturelle pour tous les élèves, en systématisant les partenariats entre rectorats et directions régionales des affaires culturelles.

En 2005, la création du Haut conseil de l'éducation artistique et culturelle a conforté la promotion des arts à l'école. Parallèlement, en 2006, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a défini un cadre international pour l'éducation artistique et culturelle.

5. Plus de 2,7 M€ ont été dépensés pour ce domaine en 2023-2024.

La rédaction actuelle de l'article L. 121-6 du code de l'éducation est issue de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République : « *L'éducation artistique et culturelle contribue à l'épanouissement des aptitudes individuelles et à l'égalité d'accès à la culture. Elle favorise la connaissance du patrimoine culturel et de la création contemporaine et participe au développement de la créativité et des pratiques artistiques. L'éducation artistique et culturelle est principalement fondée sur les enseignements artistiques. Elle comprend également un parcours pour tous les élèves tout au long de leur scolarité dont les modalités sont fixées par les ministres chargés de l'éducation nationale et de la culture. Ce parcours est mis en œuvre localement ; des acteurs du monde culturel et artistique et du monde associatif peuvent y être associés* ».

En 2016, une charte élaborée par les membres du Haut Conseil à l'éducation artistique et culturelle a conforté cette définition et affirmé le principe d'universalité dans son premier article, selon lequel « *l'éducation artistique et culturelle doit être accessible à tous, et en particulier aux jeunes au sein des établissements d'enseignement, de la maternelle à l'université* ». Elle décrit, dans son article 2, les trois piliers de cette éducation : acquisition de connaissances, pratique artistique, rencontre avec les œuvres et les artistes.

2. Une politique prioritaire du Gouvernement adossée à un dispositif nouveau et à des moyens croissants

À partir de 2021-2022, l'éducation artistique et culturelle a été érigée en politique prioritaire du Gouvernement, ce qui implique en principe un pilotage interministériel renforcé et une déclinaison dans les territoires sous la responsabilité des préfets.

Désormais, en plus des moyens habituellement déployés en faveur des enseignements artistiques et des politiques culturelles, l'éducation artistique et culturelle s'appuie sur un financement spécifique, le pass Culture, articulé à un outil numérique, la plateforme Adage, et à un nouveau label, dénommé « 100 % EAC ».

a) Des mesures fortes en faveur de la généralisation de l'éducation artistique et culturelle

L'éducation artistique et culturelle a récemment fait l'objet de mesures destinées à en renforcer la visibilité et les moyens : la création, en décembre 2021, d'un label « 100 % EAC » pour inciter les collectivités territoriales à promouvoir de manière volontariste des partenariats et des actions bénéficiant à l'ensemble des jeunes d'un territoire et surtout l'instauration, le 1^{er} janvier 2022, d'un financement spécifique, la part collective du pass Culture.

Ce dispositif a complété la part individuelle du pass Culture, qui vise à favoriser la consommation par les jeunes de biens et services culturels. Il offre aux collèves et aux lycées un droit de tirage pour l'achat de prestations culturelles (à hauteur de 25 € par collégien, 30 € par élève de seconde ou préparant le certificat d'aptitude professionnelle et 20 € par élève de première et de terminale), dont la liste est

présentée dans une application dénommée *Adage*. Les fonds correspondants, qui proviennent du budget de l'Éducation nationale, sont versés directement par la société Pass culture⁶ aux prestataires recensés sur cette plateforme et ne transitent donc pas par les établissements scolaires.

b) Des moyens financiers en progression

Le pass Culture s'affiche ainsi comme l'instrument de généralisation de l'éducation artistique et culturelle, à laquelle il confère une plus grande visibilité. En croissance rapide au cours des trois dernières années, il intervient cependant loin derrière d'autres moyens préexistants, tout aussi indispensables au déploiement de cette politique.

Les crédits du pass Culture ont fortement augmenté au cours des trois dernières années : ils sont passés de 0,29 M€ en 2021 à 14 M€ en 2022 puis à 51 M€ en 2023⁷. Ils constituent toutefois une part minime du montant total des dépenses réalisées au bénéfice de l'éducation artistique et culturelle, que la Cour a estimé à environ 3,5 Md€ en 2023.

Elles résultent principalement de l'État et avant tout du ministère de l'éducation nationale, qui consacre chaque année plus de 2,6 Md€⁸ à la rémunération des enseignants des disciplines artistiques. À cette charge, stable dans le temps, s'ajoutent les dépenses du ministère de la culture, qui sont en augmentation et s'établissaient au minimum à 151 M€ en 2023.

Ces différents financements, déployés dans les territoires par les rectorats et les directions régionales des affaires culturelles, sont complétés par les dépenses des collectivités territoriales⁹. En 2023, les régions et les départements ont consacré respectivement 38,4 M€ et 71,5 M€ (hors Paris) à l'enseignement artistique et culturel.

Le déploiement local de cette politique repose toutefois principalement sur le bloc communal, au titre de ses compétences sur les établissements du premier degré et de l'organisation des activités périscolaires. Selon l'Institut national de l'éducation artistique et culturelle, les communes et leurs groupements y contribuent à hauteur de 60 € par élève du premier degré, soit un montant total de 377 M€ pour l'ensemble du territoire national (hors Paris)¹⁰. En incluant Paris, les dépenses des collectivités territoriales, toutes catégories confondues, sont estimées dans une fourchette comprise entre 520 M€ et 650 M€.

6. La société par actions simplifiée (SAS) Pass culture a été créée spécialement pour la gestion de ce dispositif.

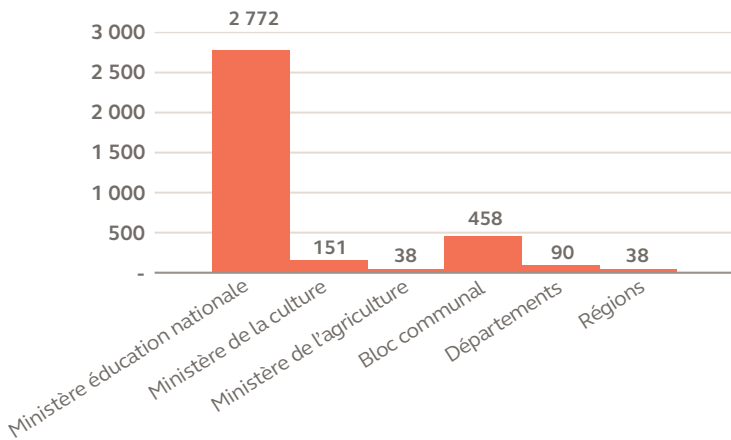
7. En incluant les reliquats au 31 décembre 2022 (3,68 M€ selon le ministère de l'éducation nationale), le montant total s'élève à 54,68 M€.

8. Montant évalué par l'Éducation nationale en fonction d'un coût moyen chargé d'un enseignant à temps plein.

9. Les dépenses des collectivités territoriales ont été estimées par la Cour à partir des réponses reçues dans le cadre de son enquête. Malgré un taux de réponse élevé, les chiffres déclarés ont nécessité des retraitements et extrapolations.

10. Étude de l'Inseac ; direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques 2023, statistiques sur les élèves du premier degré.

GRAPHIQUE N° 1 | Estimation des dépenses d'éducation artistique et culturelle en 2023 (en M€) hors dépenses fiscales



Source : calcul Cour des Comptes d'après réponses des ministères, collectivités et rapport annuel de performances (RAP) du programme 361

Ces chiffres donnent une idée des principales sources de financement et des moyens consacrés à l'éducation artistique et culturelle. Ils reposent en partie sur une base déclarative et ne restituent pas la totalité des moyens publics mis en œuvre sur le territoire national.

Il reste que la dépense publique liée à l'éducation artistique et culturelle a augmenté sensiblement au cours des trois dernières années, notamment du fait de la montée en charge de la part collective du pass Culture, en cohérence avec l'objectif affiché de généralisation de cette politique prioritaire.

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

Le déploiement de l'éducation artistique et culturelle s'opère tout d'abord dans les établissements de l'enseignement scolaire, suivant des modalités variables selon les niveaux et les filières, qui laissent persister des inégalités entre les élèves. à l'échelle des territoires, cette politique dépend largement des moyens et du volontarisme des acteurs locaux, qui ne permettent pas non plus de garantir à tous un égal accès à la culture.

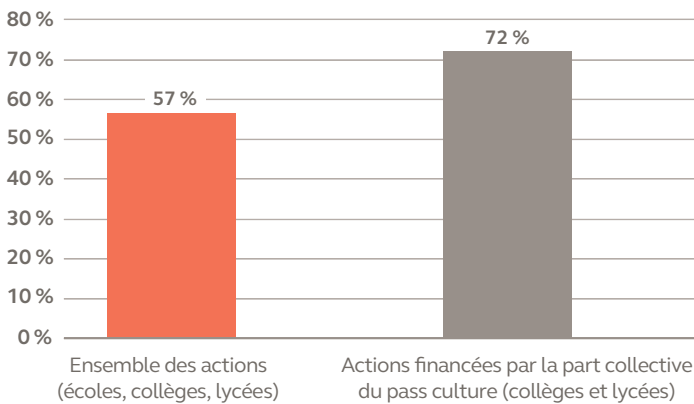
Malgré la volonté affichée d'accorder la priorité à l'éducation artistique et culturelle, la gouvernance de cette politique reste insuffisamment structurée, au niveau national comme à l'échelon local. Ce défaut de pilotage se traduit aussi par une évaluation lacunaire des dispositifs mis en œuvre, dont la qualité n'est pas toujours garantie.

A. La persistance d'inégalités dans le cadre scolaire

Au sein des établissements scolaires, tous les élèves ne bénéficient pas de l'éducation artistique et culturelle.

Le déploiement de l'application *Adage* a permis d'améliorer les statistiques disponibles, qui sont toutefois encore incomplètes et présentent des biais. Selon la statistique générale sur l'accès de l'ensemble des élèves à l'éducation artistique et culturelle, tous niveaux scolaires confondus, plus de 40 % d'entre eux (43 %) ne bénéficient d'aucune action recensée, même ponctuelle. La difficulté paraît plus marquée dans le premier degré.

GRAPHIQUE N° 2 | Taux de couverture éducation artistique et culturelle en 2023-2024



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

1. Une difficulté particulière pour apprécier le déploiement de l'éducation artistique et culturelle à l'école primaire

Au cours de l'année scolaire 2023-2024, seulement 39 % des élèves du premier degré ont bénéficié d'au moins une action d'éducation artistique et culturelle. Les statistiques disponibles montrent que ce taux progresse au cours de la scolarité en primaire : il passe de 30 % en première année de maternelle à 43 % au cours moyen de l'école élémentaire.

Les actions d'éducation artistique et culturelle viennent en complément des enseignements obligatoires de musique et d'arts plastiques (deux heures par semaine au total) dispensés par les professeurs des écoles. Des emplois du temps types par niveau de classe sont disponibles sur le site du ministère de l'éducation nationale mais une souplesse d'organisation est laissée aux professeurs et ces actions sont diversement mises en place.

En matière d'enseignements artistiques à l'école, les élèves parisiens bénéficient d'une situation privilégiée. En effet la ville de Paris dote ses écoles publiques de professeurs d'éducation musicale et d'arts plastiques, qui interviennent une heure par semaine dans chacune de ces deux disciplines, aux côtés des professeurs des écoles.

Les professeurs de la ville de Paris

Conformément à leur statut¹¹, les professeurs de la ville de Paris pour l'enseignement des arts plastiques, de l'éducation musicale et de l'éducation physique et sportive relèvent d'un corps de catégorie A. Au nombre de 379 en mai 2024 pour les disciplines artistiques (dont 198 en arts plastiques et 181 en éducation musicale, pour une masse salariale estimée à 20,7 M€ en 2023), ils apportent un enseignement spécialisé supplémentaire aux enfants des écoles élémentaires publiques parisiennes. En qualité d'enseignants, ils sont habilités, pendant le temps scolaire, à faire pratiquer toutes les activités relevant de leur spécialité, conformément aux programmes et aux instructions officielles de l'Éducation nationale, et en étroite collaboration avec les professeurs des écoles. Ils sont recrutés par la voie du concours (externe) ou celle du détachement. Le concours est calqué sur celui des professeurs certifiés des disciplines artistiques, jusqu'à sa réforme la plus récente (recrutement à bac +5). Leurs obligations de service hebdomadaires sont fixées à 20 heures constituées, pour les disciplines artistiques, d'un temps d'enseignement (une heure par classe) et d'un temps de concertation d'une heure¹².

Malgré ces moyens d'enseignement supplémentaires, la plateforme Adage recense moins de projets d'éducation artistique et culturelle pour les élèves des écoles parisiennes qu'en moyenne nationale. Cette situation, apparemment paradoxale au regard des moyens considérables engagés par la ville, peut tenir à un moindre taux de recours à la plateforme, les enseignants trouvant directement dans l'offre municipale un riche éventail de propositions pour leurs élèves. Il importe que, dans cette académie comme dans les autres, un suivi beaucoup plus systématique de l'éducation artistique et culturelle dans le premier degré soit mis en place, afin de retracer précisément les pratiques.

S'agissant des actions d'éducation artistique et culturelle (hors enseignements artistiques), la statistique issue d'Adage concernant le premier degré est très incomplète. Les professeurs sont moins enclins à renseigner leurs initiatives dans cette application qui ne leur ouvre pas de financement, puisque la part collective du pass Culture ne concerne que le second degré.

11. Le premier statut des professeurs de la ville de Paris a été créé en 1982, mais l'origine du corps est beaucoup plus ancienne : à la fin du XIX^{ème} siècle, la ville de Paris confiait déjà à des maîtres spécialisés, formés et rémunérés par ses soins, l'enseignement du chant aux élèves de ses écoles primaires.

12. Participation aux différentes instances (conseil des maîtres, d'école, de cycle...), temps d'échanges.

Une enquête réalisée au premier semestre 2024 par l'Institut national supérieur de l'éducation artistique et culturelle (Inseac), dans le cadre du partenariat avec la Cour évoqué en introduction, apporte un autre éclairage sur les pratiques d'éducation artistique et culturelle dans les écoles. Un peu plus de la moitié des répondants (au nombre de 15 000) indiquent utiliser la plateforme *Adage*, ce qui confirme que cet outil ne donne qu'une vision partielle de l'éducation artistique et culturelle à l'école primaire. Si seulement 19 % des écoles répondantes ont désigné un référent éducation artistique et culturelle, 54 % indiquent que le projet d'école comporte un volet à ce sujet et précisent que, dans 71 % des cas, l'éducation artistique et culturelle est discutée au sein d'une instance de l'école.

Malgré une difficulté certaine liée au niveau variable de formation artistique et culturelle des professeurs des écoles, l'éducation artistique et culturelle n'est probablement pas aussi négligée dans le primaire que la statistique *Adage* le laisserait penser. Les communes et les intercommunalités offrent en effet un grand nombre de dispositifs gratuits au sein des établissements culturels locaux (bibliothèques, médiathèques, musées) ou subventionnés (théâtres, cinéma) ou font intervenir des acteurs associatifs subventionnés pour contribuer à l'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves des écoles.

L'enquête de l'Inseac montre également que les trois domaines culturels les plus représentés dans les projets appuyés par les municipalités sont la lecture (76 %), la musique (63 %) et le théâtre (46 %). Les communes ou leurs regroupements offrent en outre souvent une aide au transport des élèves (gratuité ou tarifs réduits sur leurs réseaux). Certaines financent aussi des artistes intervenants (plasticiens ou musiciens). Selon l'Inseac, 64 % des écoles répondantes disent travailler avec des artistes intervenants (musiciens, danseurs, plasticiens, poètes, etc.).

Les « Dumistes »

Le diplôme universitaire de musicien intervenant (Dumi) a été créé par les ministères de l'éducation nationale et de la culture pour former des musiciens à intervenir sur projet dans les écoles et les lieux artistiques, auprès de divers publics. Neuf centres de formation existent en France, accueillant des promotions d'au maximum 20 étudiants.

Les mises en situation occupent une place dominante dans la formation. La formation de 1 500 heures sur deux ou trois ans comprend en effet 500 heures de stage en situation devant des élèves. Les musiciens intervenants sont généralement inclus dans les équipes pédagogiques grâce aux conventions conclues entre les conservatoires et les écoles dans les territoires. Du fait de la réduction du nombre de candidats, le métier de musicien intervenant est en forte tension.

L'existence de partenariats, interventions d'artistes et sorties scolaires, en complément des activités, principalement de chant, de sensibilisation à la musique et d'arts plastiques organisées par les professeurs pendant la classe, fait que la réalité de l'éducation artistique et culturelle à l'école primaire, sans doute très inégale, n'est pas aussi limitée que la statistique *Adage* conduirait à le penser.

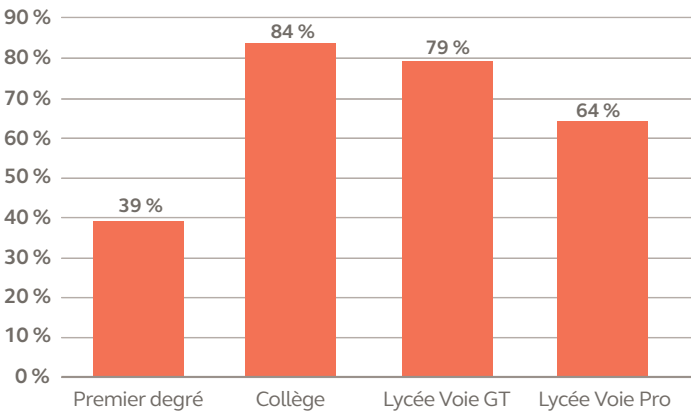
Il revient au ministère de l'éducation nationale d'organiser le suivi de ces actions à l'école, en s'appuyant notamment sur les inspecteurs de circonscription. Le processus d'évaluation des écoles doit permettre de vérifier que chacune est dotée d'un projet comportant un volet culturel. Il incombe également au ministère de s'assurer que non seulement chaque école, mais aussi chaque classe et chaque élève bénéficie de l'éducation artistique et culturelle.

2. Un déploiement en progression au collège et au lycée, la persistance d'inégalités sociales

Les statistiques issues d'*Adage* montrent que le taux d'élèves bénéficiant d'au moins une action d'éducation artistique et culturelle est particulièrement élevé au collège (84 %, en additionnant toutefois actions ponctuelles et programmes dans la durée – cf. le graphique n° 3).

Ce *ratio* se maintient à 79 % au lycée pour la voie générale. En revanche, l'entrée en cycle court (bac professionnel ou certificat d'aptitude professionnelle) prive d'éducation artistique et culturelle une partie des élèves sortant du collège, dont le parcours s'interrompt : le taux de couverture décroît alors à 64 %.

GRAPHIQUE N° 3 | Proportion d'élèves ayant bénéficié d'au moins une action éducation artistique et culturelle en 2023-2024 selon le niveau et la voie d'enseignement¹³

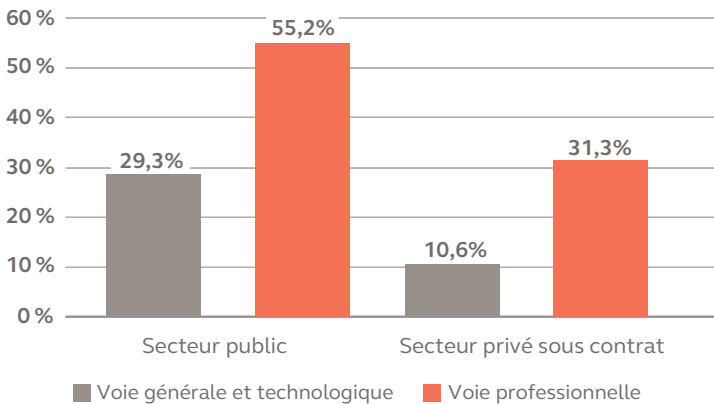


Source : Cour des comptes d'après données d'*Adage*
Date d'observation : 22 juillet 2024
Périmètre : tous ministères confondus

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

Le décrochage de 15 points entre voie professionnelle et voie générale montre que le déploiement de l'éducation artistique et culturelle est inégal. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle touche surtout des élèves défavorisés, pour lesquels le parcours scolaire est souvent l'unique chance d'accès à l'art et à la culture.

GRAPHIQUE N° 4 | Proportion de lycéens à l'origine sociale défavorisée selon la voie de formation à la rentrée 2023



Source : DEPP, système d'information Scolarité
Population concernée : établissements publics et privés sous contrat dépendant du ministère en charge de l'éducation nationale (EREA compris).

Ces chiffres ne décrivent pas tout, notamment la consistance et la qualité des activités offertes aux élèves. Par exemple, une sortie au spectacle est décomptée au même titre qu'une pratique en atelier sur toute l'année. Ils mettent néanmoins en évidence les limites du dispositif par rapport à son objectif central d'universalité et de réduction des inégalités d'accès à la culture.

B. Un déploiement hétérogène dans les territoires

Politique interministérielle au plan national, l'éducation artistique et culturelle est déconcentrée dans les académies et les directions régionales aux affaires culturelles, et fait l'objet de partenariats entre une multitude d'acteurs locaux, publics comme privés. Les collectivités territoriales y contribuent selon des modalités diverses, dépendant largement de leurs moyens et priorités, qui ne permettent pas d'assurer une égalité d'accès sur l'ensemble du territoire national.

Malgré le développement de divers moyens humains et financiers au plan local, des inégalités persistent, résultant aussi bien de l'éloignement des ressources culturelles que des contraintes budgétaires pesant sur les collectivités locales. Les départements citent l'éloignement et l'absence d'acteurs culturels de proximité comme l'un des principaux freins au déploiement d'actions et de dispositifs d'éducation artistique et

culturelle, en raison du coût élevé des transports pour les collégiens¹⁴. Cette difficulté affecte également les élèves du premier degré : dans les communes, 79 % des écoles déclarent se trouver à moins de cinq kilomètres d'une bibliothèque, mais 39 % sont à plus de 15 kilomètres du premier théâtre et 33 % du premier musée.

De nombreuses collectivités locales parviennent cependant, par une action volontariste, à promouvoir l'éducation artistique et culturelle. Elles peuvent aider au transport des élèves, pratiquer une politique tarifaire incitative, faciliter l'intervention d'artistes en résidence, accorder des aides aux jeunes sous diverses formes. Elles sont aussi de plus en plus nombreuses à solliciter le label « 100 % EAC » (cf. *supra*, le point I-A-2) qui promeut une coordination locale plus efficace entre les nombreux partenaires de cette politique.

En définitive, compte tenu de moyens nécessairement limités, l'égalité d'accès à l'éducation artistique et culturelle dans les territoires repose sur une meilleure articulation entre les partenaires, leurs dispositifs et financements respectifs. Il s'agit selon les cas d'en assurer la complémentarité ou de les fusionner dans des dispositifs communs d'éducation artistique et culturelle, cofinancés par les partenaires concernés.

C. Une gouvernance insuffisamment structurée

La multiplicité des acteurs de l'éducation artistique et culturelle et son ancrage territorial rendent nécessaire une gouvernance forte au plan national, qui fait actuellement défaut. Depuis 2020, les ministères de la culture et de l'éducation nationale ont renforcé leur structuration et leurs équipes respectives pour piloter cette politique. Cependant la seule instance de concertation interministérielle est le Haut Conseil à l'éducation artistique et culturelle, qui ne s'est plus réuni depuis décembre 2021.

Cette instance a un rôle reconnu et légitime de dialogue entre l'État et les collectivités locales et de définition du cadre de référence que constitue le label « 100 % EAC ». Elle n'est cependant pas le lieu d'arbitrages interministériels, de conception et de portage d'une politique partagée entre les ministères impliqués dans l'éducation artistique et culturelle.

Sans ce pilotage transversal, l'animation de la politique au plan local est hétérogène. Ainsi les services de l'État se mobilisent inégalement auprès des collectivités locales pour réunir les comités régionaux supposés être le centre du pilotage local, à la fois en termes de définition stratégique, de mise en synergie des actions et des budgets, de suivi et d'évaluation.

La question de l'organisation territoriale apparaît en effet centrale pour garantir partout l'accès à l'éducation artistique et culturelle. Une circulaire conjointe des ministres de l'éducation, de la culture et de la ville du 10 mai 2017 a fixé les principes

14. L'Inspection générale du ministère de l'éducation nationale estime en 2024 à 8 M€ les moyens nécessaires au transport des élèves dans le secondaire.

de la gouvernance territoriale en la matière. Celle-ci doit réunir les différents services de l'État concernés, les collectivités territoriales et les acteurs locaux, institutionnels et associatifs, dans des comités territoriaux de pilotage au niveau régional ainsi que, pour la mise en œuvre opérationnelle, au niveau intercommunal ou communal. Ces principes sont appliqués de manière très diverse dans les territoires.

L'absence de gouvernance forte a aussi une incidence sur l'évaluation de la politique d'éducation artistique et culturelle, qui est insuffisante, en particulier dans sa dimension qualitative. Malgré le développement de référentiels d'évaluation, notamment dans le cadre du dispositif « 100 % EAC », l'évaluation des actions, lorsqu'elle existe, est essentiellement quantitative. Elle est assise sur des indicateurs de fréquentation, ou des données sur le nombre de classes, d'établissements ou d'élèves concernés.

D. Une qualité qui n'est pas toujours garantie

La mise en place de la part collective du pass Culture s'est traduite par un développement pléthorique de l'offre proposée aux établissements scolaires. 12 582 acteurs culturels étaient ainsi référencés début 2024. Cette évolution soulève la question des conditions de référencement de ces acteurs, insuffisamment encadrées, mais aussi celle du contrôle *ex post* de l'effectivité et de la qualité de leurs prestations.

1. Une procédure de référencement diversement appliquée

Selon un arrêté du 20 septembre 2022, le référencement est décidé par une commission, au niveau de la région académique, « *chargée de vérifier que les candidats sont à même de présenter une offre correspondant aux attendus pédagogiques, éducatifs, artistiques et culturels des actions menées dans le cadre scolaire* ». La commission examine la recevabilité de la structure qui propose l'offre, et non celle d'un projet spécifique. Elle doit notamment veiller à l'expertise artistique, scientifique et culturelle de l'intervenant, à la capacité de médiation des artistes ou des professionnels concernés vers les enseignants et leurs élèves, et au respect de tout ou partie des trois piliers de l'éducation artistique et culturelle.

En pratique, les commissions de référencement se réunissent à des fréquences variables selon les territoires. Le caractère chronophage de l'examen d'un nombre croissant de demandes, allant jusqu'à 24 heures par mois, a pu conduire certaines d'entre elles à mettre en place des démarches simplifiées voire un contrôle aléatoire.

De fait, le taux de refus de référencement est plus élevé là où la commission se réunit plus fréquemment : il s'établit à 36 % en moyenne lorsque les réunions sont mensuelles, 25 % lorsqu'elles ont lieu tous les deux mois, et encore moins quand elles se tiennent au fil de l'eau.

Les motifs de refus les plus fréquents sont une présentation trop succincte des dossiers, des activités non éligibles au pass Culture (interventions de coachs, thérapeutes, sophrologues, philosophes, sociétés de fabrication de jeux de société et *escape game*, associations proposant des activités sportives), une professionnalisation non démontrée des intervenants, l'absence d'une dimension de création artistique dans les offres, ou bien la présentation d'offres non adaptées au public scolaire.

2. Un contrôle lacunaire de l'effectivité et de la qualité des actions

Postérieurement à la réalisation des actions financées par la part collective du pass Culture, le contrôle est quasi inexistant. Il repose exclusivement sur les enseignants, qui peuvent transmettre au rectorat ou à la société Pass culture¹⁵ un signalement en cas de défaut de qualité ou de manquements pédagogiques ou éthiques. Selon le ministère de l'éducation nationale, seuls deux acteurs culturels ont été déréférencés, sur le fondement de faits graves.

Conjuguée à la mise à disposition de moyens inédits, l'insuffisance du contrôle des offres référencées favorise l'apparition d'actions opportunistes dans leur contenu (lien distendu avec l'éducation artistique et culturelle), dans leur coût (certains acteurs adaptent leur rémunération aux moyens disponibles), voire dans leur existence même : la date de création de certaines associations ou compagnies indique qu'elles ont été spécifiquement mises en place pour bénéficier des financements du pass Culture.

Ces effets d'aubaine s'observent dans l'analyse des acteurs bénéficiant de ces financements. Au cours de l'année scolaire 2023-2024, 7 % seulement des structures concernées ont concentré la moitié du montant total des financements distribués. Les trois premiers bénéficiaires sont des compagnies de théâtre spécialisées dans le public scolaire et le théâtre en langue étrangère, aux marges des principes fondamentaux de l'éducation artistique et culturelle : Théâtre en anglais (1,3 M€), Théâtre du Héron (0,98 M€) et Emerald Isle Theater Company (0,63 M€).

Le manque de contrôle des prestations financées par la part collective du pass Culture accroît également les risques d'irrégularité et de dérapage budgétaire. Les dérives relevées sur le coût des offres culturelles peuvent en effet, si elles se multiplient, entraîner une augmentation automatique de la dépense. La transmission aux commissions de référencement de directives nationales, incluant des fourchettes de prix par prestation, permettrait de limiter ces risques.

Au moment de l'exécution de la dépense, la société Pass culture a indiqué déclencher automatiquement le paiement des prestataires à la date réservée par l'établissement scolaire pour la réalisation de la prestation, indépendamment de la réalité du service. La nécessité de mettre en place les contrôles adéquats de la dépense publique liée à la part collective du pass Culture renforce donc la recommandation, déjà formulée par la Cour dans son premier bilan du pass Culture, de transformer au moins dans un premier temps la SAS en opérateur de l'État¹⁶.

15. La société par action simplifiée (SAS) Pass culture, gestionnaire du dispositif.

16. Cour des comptes, *Premier bilan du pass Culture*, rapport public thématique, décembre 2024.

Si la part collective du pass Culture contribue assurément à la généralisation de l'éducation artistique et culturelle, il est indispensable de resserrer son pilotage, de mieux cadrer les conditions de référencement des acteurs culturels, en privilégiant les grands dispositifs institutionnels, et de procéder à des contrôles ex post quantitatifs et qualitatifs des prestations financées.

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

La priorité accordée à la politique d'éducation artistique et culturelle et le renforcement des dispositifs destinés à la mettre en œuvre ont conduit à étendre son champ en stimulant une grande richesse d'initiatives, au détriment parfois de la cohérence, de la qualité et de l'objectif de lutte contre les inégalités d'accès à la culture.

Dans ce contexte, marqué en outre par des moyens publics plus contraints, il convient de resserrer l'organisation des actions et des dispositifs de manière à garantir aux jeunes des parcours d'éducation artistique et culturelle cohérents et de qualité. L'atteinte de cet objectif passe aussi par une valorisation du rôle des enseignants, qui sont à l'initiative de son déploiement dans les établissements scolaires.

A. Organiser l'éducation artistique et culturelle de manière systématique à l'école, au collège et au lycée

L'objectif de faire bénéficier tous les élèves de l'éducation artistique et culturelle et de réduire les inégalités culturelles est encore loin d'être atteint, malgré les moyens importants déployés par l'État et les collectivités locales, en particulier au sein de l'éducation nationale.

La difficulté d'atteindre tous les élèves tient moins à un manque de moyens qu'à l'organisation insuffisante de l'éducation artistique et culturelle au sein des établissements scolaires. On constate d'ailleurs qu'à la fin de l'année scolaire 2023-2024, ceux-ci avaient utilisé 64 % (tous ministères confondus) de l'enveloppe qui leur avait été ouverte sur la part collective du pass Culture, qui n'a donc pas été entièrement consommée¹⁷.

Au sein des écoles, collèges et lycées, il n'existe pas d'organisation systématique qui garantisse que toutes les classes bénéficient de projets d'éducation artistique et culturelle. La plupart des établissements sont maintenant dotés d'un référent culture, mais la participation à des projets reste à la discrétion des professeurs et largement tributaire de leur culture personnelle. Il en résulte que le parcours d'éducation artistique et culturelle des élèves est très aléatoire.

17. Certaines académies ont un taux de consommation nettement plus faible : Corse (34 %), Orléans-Tours (52,7 %), Amiens (53 %), Reims (55,8 %), Versailles (55,9 %).

Ce dernier constitue aujourd'hui l'un des quatre parcours éducatifs¹⁸ de l'enseignement scolaire. Il est paradoxal de viser l'universalité en appuyant cette politique sur un dispositif de parcours, obligatoirement offert à tous les élèves, mais en pratique inégalement déployé, d'autant qu'il ne s'appuie pas sur un horaire sanctuarisé dans les emplois du temps des élèves. L'offre d'éducation artistique et culturelle, très dépendante des initiatives individuelles des enseignants, reste un parcours à la carte.

Pour en généraliser la mise en œuvre, le parcours des élèves au sein de chaque établissement doit être structuré de manière systématique. Certains établissements, tels le collège Elsa-Triolet de Marseille, ont trouvé des modes d'organisation que l'on peut aujourd'hui considérer comme de bonnes pratiques.

L'éducation artistique et culturelle au collège Elsa-Triolet (Marseille)

Le collège Elsa-Triolet, en réseau d'éducation prioritaire renforcée dans les quartiers Nord de Marseille (13^{ème} arrondissement), a systématisé l'organisation du parcours d'éducation artistique et culturelle, qui constitue un axe important de son projet d'établissement, pour faire réussir des élèves issus de milieux défavorisés. Ce parcours est conçu comme un vecteur privilégié d'intégration, notamment pour les élèves allophones et pour les élèves en situation de handicap.

Ainsi, tous les élèves de sixième visitent la médiathèque voisine, où ils obtiennent une carte d'adhésion ; ils bénéficient d'une sensibilisation au théâtre (rencontres avec des artistes et un ou deux spectacles en cours d'année) grâce au partenariat avec Le ZEF (scène nationale de Marseille) ; avec l'aide financière de la cité éducative, ils partagent un projet inter degrés sur la bande dessinée, qui concerne aussi une classe de cours moyen seconde année (CM2).

Les élèves de quatrième bénéficient tous d'un atelier de huit heures d'éducation aux médias et à l'information avec un journaliste, dans le cadre d'un partenariat, soutenu financièrement par le département, avec le journal *15-38 Méditerranée*.

Un projet illustre symboliquement cette vision du parcours sur les quatre années de collège, sous la forme de « capsules temporelles » : les élèves rédigent en sixième des lettres pour eux-mêmes, qui leur seront remises en troisième.

D'autres méthodes permettent également de systématiser l'accès à l'éducation artistique et culturelle de tous les élèves dans toutes les classes.

18. Au même titre que le parcours d'éducation à la santé, et le parcours d'éducation à la citoyenneté, qui tous deux débutent aussi à l'entrée à l'école, et le parcours avenir, destiné à appuyer les choix d'orientation de l'élève, qui commence à l'entrée au collège.

L'éducation artistique et culturelle au collège des Hautes-Ourmes (Rennes)

Au collège des Hautes-Ourmes, à Rennes, la commission culture veille au respect de l'objectif prévu dans le projet d'établissement de réaliser trois sorties obligatoires (une visite culturelle, un spectacle et un atelier artistique) et de permettre la rencontre d'au moins un artiste par an pour tous les élèves. La présence de classes à horaires aménagés¹⁹ participe de la diffusion de l'éducation artistique et culturelle. Plus spécifiquement, en sixième, tous les élèves se rendent au musée des Beaux-Arts de la ville et, sur l'ensemble de la scolarité, suivent un parcours lecteur.

L'idéal est évidemment que les dispositifs choisis comportent bien les trois composantes de l'éducation artistique et culturelle (connaissances, pratique artistique, rencontres avec les œuvres et les artistes). À cet égard, les parcours éducatifs proposés par les collectivités locales présentent un intérêt particulier et pourraient être privilégiés.

Le parcours livre jeunesse à Marseille

Ce parcours, lancé par la ville de Marseille en 2023, vise à développer le goût de la lecture autour de la découverte du livre jeunesse, complétée par des rencontres avec un auteur ou un illustrateur jeunesse et des professionnels du livre. Il permet également aux élèves de vivre une expérience de création collective à travers des ateliers de pratiques artistiques²⁰. S'adressant aux élèves de la maternelle au collège, il comporte sept étapes qui s'étalent tout au long de l'année scolaire. 62 classes ont été retenues pour bénéficier de ce parcours en 2024-2025.

Les établissements peuvent aussi s'appuyer sur les grands dispositifs nationaux. Par exemple, « *Ma classe au cinéma* », piloté par le Centre national de la cinématographie et de l'image animée et largement déployé sur l'ensemble du territoire et à tous les niveaux de classes, repose sur un travail partenarial entre acteurs culturels et enseignants et/ou professionnels de la pédagogie, sur des procédures exigeantes de sélection des projets et des intervenants et sur des actions d'accompagnement des enseignants.

19. Les classes à horaires aménagés danse, musique (et à venir cinéma) mélangent les élèves relevant de ce dispositif et des élèves qui n'en relèvent pas.

20. Ateliers animés par un artiste à partir d'un livre en vue d'une production : mise en scène théâtralisée/dansée d'un extrait, réalisation d'une vidéo, production plastique, écrite, musicale.

Les résidences d'artistes constituent une autre pratique plébiscitée par la communauté éducative et soutenue par les collectivités locales. Elles permettent de développer des actions sur le temps long, incluant les trois volets de l'éducation artistique et culturelle.

Les résidences d'artistes à Metz

La ville de Metz finance depuis 2021 des résidences d'artistes dans une vingtaine d'écoles chaque année, à l'issue d'une procédure de sélection sur appel à projets. Un élève effectuant l'ensemble de sa scolarité à Metz a ainsi une chance sur deux de bénéficier de ce dispositif. Les résidences permettent d'associer toutes les classes aux projets portés par les artistes.

Dans tous les cas, l'organisation de l'éducation artistique et culturelle pour tous les élèves implique l'engagement personnel du directeur d'école ou du chef d'établissement pour animer la concertation, et arbitrer la programmation et la répartition des moyens.

Les multiples exemples rencontrés au cours de l'enquête de terrain de la Cour montrent que, s'inspirant des pratiques bien éprouvées mises en œuvre par les établissements, et appuyées par les collectivités locales, une organisation systématique de l'éducation artistique et culturelle est possible.

B. Soutenir l'engagement des enseignants

Si les élèves sont les bénéficiaires de la politique d'éducation artistique et culturelle, les professeurs sont à l'initiative de son déploiement dans les établissements. Ils doivent donc être au centre d'une réflexion sur leur rôle, sur les formations qui leur sont proposées et sur l'ergonomie des outils professionnels à leur disposition.

1. L'apport fondamental des enseignements artistiques

Le code de l'éducation dispose que « *L'éducation artistique et culturelle est principalement fondée sur les enseignements artistiques* ». Ces enseignements sont obligatoires à l'école primaire et au collège. Ils sont surtout dispensés au collège, où tous les élèves bénéficient chaque semaine d'une heure d'éducation musicale et d'une heure d'arts plastiques, dispensées par des professeurs spécialisés dans chacune de ces disciplines.

Paradoxalement, ces professeurs occupent rarement les fonctions de « référent culture », alors que leurs compétences les y destineraient naturellement. Le rôle de référent consiste à contribuer au volet culturel du projet d'établissement, à encourager et accompagner les projets et à assurer la communication externe et interne à l'établissement dans ce domaine. Cette fonction est en réalité souvent

exercée par des professeurs documentalistes (pour la moitié des référents au sein des collèges, et près de 60 % dans les lycées) et par les professeurs de lettres (pour environ un quart des référents)²¹.

Cette situation s'explique par les contraintes liées à l'organisation des enseignements artistiques. Au collège, les professeurs de musique et d'arts plastiques ont 18 classes différentes dans la semaine à raison d'une heure par classe. Leur service est ainsi atomisé, ce qui se prête mal à l'élaboration de projets sur la durée, même si certains trouvent les moyens de le faire pour plusieurs de leurs classes. Pour les élèves, ces courtes séquences ne permettent qu'une pratique artistique très limitée.

Une réflexion a été amorcée sur cette organisation, qui pourrait évoluer en structurant différemment les emplois du temps, sans toucher au nombre annuel d'heures d'enseignement de ces disciplines.

L'ensemble de ces constats plaide pour que cette réflexion sur l'organisation des enseignements artistiques soit reprise, dans le cadre d'une large concertation avec les professeurs intéressés, et avec l'objectif de valoriser davantage la place de ces disciplines, qui sont naturellement au cœur de toute démarche d'éducation artistique et culturelle.

2. La formation des enseignants de toutes disciplines, levier essentiel pour généraliser l'éducation artistique et culturelle

La formation initiale en éducation artistique et culturelle des étudiants en master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » est très réduite²², même si les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) organisent des interventions avec les directions régionales des affaires culturelles et les rectorats.

Le développement des compétences des enseignants repose donc principalement sur la formation continue. Cependant les formations en inter degrés, qui permettent de travailler sur tout le parcours des élèves, du primaire au collège, restent difficiles à organiser.

La formation des enseignants pourrait s'appuyer davantage sur des certifications complémentaires, comme les diplômes universitaires des Inspé ou de l'Inseac²³, et valoriser des formations partagées entre enseignants et artistes ou acteurs de la culture.

21. Source : Culture/ Chiffres 2024-2.

22. Des formateurs enseignants et le réseau des Inspé ont signé à Guingamp le 31 mai 2024 un manifeste pour l'éducation artistique et culturelle dans la formation initiale des enseignants, dans le cadre de la réforme envisagée de celle-ci.

23. L'académie de Rennes travaille avec l'Inseac à la certification de certains parcours sous la forme de crédits universitaires.

De telles formations auraient l'avantage de permettre à l'ensemble des parties prenantes de mieux appréhender le rôle de chacun. À cet égard, les opérateurs du ministère de la culture, qui produisent des données et proposent des formations destinées aux enseignants, pourraient jouer un rôle intéressant.

3. Faciliter la gestion de l'éducation artistique et culturelle par les enseignants

Proposer aux enseignants des outils d'accès à l'offre artistique et culturelle simples et fiables est essentiel pour promouvoir l'éducation artistique et culturelle. La plateforme *Adage* permet des progrès en ce sens, soulignés par l'ensemble des académies.

Cependant, cette application reste peu utilisée par les enseignants du premier degré, qui souvent la connaissent mal ou manquent de temps pour y recourir. Certains rectorats mènent donc des actions d'information et de formation des directeurs d'école et des équipes du premier degré pour encourager son utilisation.

Par ailleurs, l'utilisation d'*Adage* est concurrencée dans certains territoires par les plateformes que développent les grandes collectivités, obligeant les enseignants à renseigner deux applications ou les conduisant à privilégier celle à laquelle sont associés les financements disponibles. L'ouverture récente d'*Adage* aux collectivités locales pour qu'elles y inscrivent leurs appels à candidatures et présentent leurs projets est un premier progrès. L'élaboration de catalogues d'offres communes, entre les services de l'État et des collectivités, comme en Haute-Garonne, est aussi une pratique à promouvoir pour améliorer la lisibilité des offres, tout en utilisant *Adage* comme un outil de convergence d'objectifs et de moyens entre l'État et les collectivités territoriales.

Conclusion et recommandations

Les nouveaux outils de la politique d'éducation artistique et culturelle que constituent la part collective du pass Culture et l'application Adage ont permis des progrès dans son déploiement au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire. Ce point de vue est partagé par la plupart des acteurs interrogés par la Cour, même si tous regrettent la persistance de freins à la généralisation de cette éducation.

En tant que « politique prioritaire du gouvernement », l'éducation artistique et culturelle doit faire l'objet d'un suivi précis, qui est en pratique rendu difficile par l'imperfection des statistiques disponibles. Pour les administrations confrontées à l'injonction d'atteindre les objectifs, la tentation existe de « faire du chiffre », les aspects qualitatifs étant laissés de côté par les indicateurs. Le décompte des « élèves touchés par au moins une action d'éducation artistique et culturelle pendant l'année scolaire » ne renseigne ainsi aucunement sur la consistance et la portée de ce dont ils ont bénéficié.

Au regard des éléments recueillis au cours de son enquête, notamment lors de ses visites de terrain, la Cour estime que l'objectif de toucher tous les élèves ne sera atteint que par une meilleure structuration du déploiement de cette politique, seule de nature à conférer une pleine efficacité aux moyens importants que lui consacrent l'État et les collectivités locales.

Cette structuration doit d'abord s'exercer dans les établissements scolaires par l'organisation beaucoup plus systématique, au sein de chaque école, collège et lycée, d'un parcours d'éducation artistique et culturelle pour toutes les classes, et non plus seulement pour certaines d'entre elles. Ce parcours, qui s'appuie en premier lieu sur les disciplines artistiques, ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation de leur enseignement.

Cette structuration doit aussi s'appliquer à la gouvernance de cette politique, essentielle pour permettre une collaboration efficace entre l'État et les collectivités locales des trois niveaux. Celle-ci passe, dans les territoires, par la recherche d'une meilleure articulation entre les différents dispositifs et leurs financements. Au plan national, la concertation entre l'État et les collectivités locales doit être relancée et poursuivie de manière pérenne, quelle que soit la formule retenue pour y parvenir.

Enfin, les dispositifs d'éducation artistique et culturelle doivent être resserrés pour mieux en garantir la qualité, notamment dans le cadre du financement par la part collective du pass Culture. Un système dans lequel on référence plus de 12 000 acteurs sans pouvoir offrir une éducation artistique et culturelle à tous les élèves est non seulement incontrôlable mais également inefficace, et ne se justifie pas.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

1. tenir avant la rentrée 2025 et chaque année une concertation nationale des ministères concernés avec les collectivités territoriales (*ministère de l'éducation nationale, ministère de la culture*) ;
2. dès la rentrée 2025, étendre à la totalité des classes des écoles, collèges et lycées, une organisation systématique de parcours d'éducation artistique et culturelle, pilotée par le directeur d'école ou le chef d'établissement (*ministère de l'éducation nationale*) ;
3. dès 2025, sécuriser réglementairement la procédure de référencement dans le cadre de la part collective du pass Culture et la resserrer autour de dispositifs nationaux ou territoriaux incluant une procédure d'évaluation périodique obligatoire (*secrétariat général du Gouvernement, ministère de l'éducation nationale, ministère de la culture*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	245
Réponse de la secrétaire générale du Gouvernement	249

Destinataire n'ayant pas d'observation

Madame la ministre de la culture

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président de la société par actions simplifiée (SAS) pass Culture

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

Par lettre en référence, vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et intitulé « *l'éducation artistique et culturelle, au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire* ».

Je souhaite porter à votre connaissance mes observations sur les trois recommandations adressées par la Cour à mon ministère et formulées en conclusion de son projet de chapitre.

La recommandation n° 1 préconise de « *tenir avant la rentrée 2025 et chaque année une concertation nationale des ministères concernés avec les collectivités territoriales* ».

Je rappelle qu'un pilotage interministériel substantiel de l'Éducation artistique et culturelle (EAC) a été organisé, sans se traduire formellement par la mise en place d'un comité interministériel.

Depuis l'automne 2020, les cabinets du ministère chargé de l'éducation nationale et du ministère chargé de la culture ont des entretiens réguliers à différents niveaux (directeurs de cabinet, conseillers). La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) de mon ministère rencontre la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DG2TDC) du ministère chargé de la culture environ une fois par trimestre, en dehors des réunions spécifiques.

De plus, les équipes de ces deux directions ont des réunions de travail hebdomadaires pluri-thématiques. Ces points réguliers se tiennent depuis le début de l'année 2021 et ont permis d'avancer, conjointement, sur différents sujets :

- le pass Culture dans toutes ses composantes : part individuelle et collective, textes réglementaires, commissions de référencement, communication adaptée ;
- l'Institut national supérieur de l'EAC de Guingamp ;
- les groupes de travail permettant le déploiement d'ADAGE, application à laquelle les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont accès ;
- des programmes nationaux de formation au niveau interministériel ;
- le pilotage national des pôles de ressources pour l'EAC ;
- la signature de conventions de partenariats structurants entre le ministère chargé de l'éducation nationale et certains grands opérateurs du ministère de la culture tels que le centre national du Livre, la Bibliothèque nationale de France, l'Opéra national de Paris, la Philharmonie de Paris, le Château de Versailles, le Musée du Quai Branly ;
- un pilotage de l'EAC déconcentré efficace, les rapports étant désormais quotidiens entre les délégations académiques à l'éducation artistique et à l'action culturelle (DAAC) et les DRAC ;
- différents groupes de travail et de réflexion, notamment celui sur les enseignements artistiques au lycée ;
- une optimisation partagée des partenariats avec certains acteurs que les deux ministères, désormais, soutiennent en complémentarité tels que l'Orchestre à l'École, les Concerts de poche, les Ateliers Médicis, l'association nationale de recherche et d'action théâtrale notamment.

À cela s'ajoutent :

- une réunion bimensuelle entre la société par actions simplifiée (SAS) pass Culture, la DGESCO et la DG2TDC ;
- une réunion mensuelle avec ces mêmes acteurs autour des conseillers du Premier ministre.

En complément, un renforcement des échanges entre les représentants de l'État et des collectivités territoriales semble indispensable comme le souligne la Cour. Le Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle (HCEAC) pourrait être supprimé dans le cadre du projet de loi de simplification car il n'apparaît pas comme l'instance la plus appropriée. En matière d'éducation artistique et culturelle, les échanges avec les collectivités devraient poursuivre trois objectifs :

- de consultation,
- de valorisation,
- et de partage.

Ainsi, certaines bonnes pratiques, relevées par les services déconcentrés des ministères pourraient être exposées et partagées avec les collectivités. Cela permettrait de placer les actions et les priorités respectives en synergie telles que : l'EAC dans le premier degré, nécessairement en lien avec l'échelon communal et intercommunal ;

- le positionnement des actions d'EAC dans l'application ADAGE afin de participer à la valorisation des actions initiées par les collectivités et de construire également un parcours EAC traçable pour chaque élève ;
- le partage des bonnes initiatives territoriales telles que la convention dite Caravelle dans la région Grand Est ;
- le renforcement du label 100 % EAC initié par les ministères chargés de la culture et de l'éducation nationale ;
- la recherche de solutions partagées sur des thématiques spécifiques telles que la mobilité, la ruralité, l'éducation prioritaire, l'articulation avec la part collective.

La recommandation n° 2 invite « *dès la rentrée 2025, à étendre à la totalité des classes des écoles, collèges et lycées, une organisation systématique de parcours d'éducation artistique et culturelle, pilotée par le directeur d'école ou le chef d'établissement* ».

Je partage cette ambition pleinement légitime, qui constitue un objectif majeur de mon action. Pour permettre une juste et efficace déclinaison de cet objectif, plusieurs prérequis doivent être satisfaits :

- un travail approfondi de formation et d'information doit être conduit sur le lien entre l'éducation artistique et culturelle et les savoirs fondamentaux ;
- dans le premier degré, le pilotage de l'EAC doit être structuré par la nécessaire conjugaison des expertises de la direction de services départementaux de l'éducation nationale et de la délégation académique à l'éducation artistique et à l'action culturelle ainsi que la poursuite de l'appropriation de l'application ADAGE (dédiée à la généralisation de l'EAC). De nombreuses actions ont été engagées en la matière ;
- au collège, une révision des programmes d'enseignement artistique dont les contenus ont peu évolué depuis le début des années 1980, doit être menée ;
- au lycée, une réflexion sur les ajustements des enseignements artistiques, récemment initiée par le ministère chargé de la culture sur les enseignements de spécialité et les options, doit être poursuivie.

Parallèlement à ces actions, le ministère chargé de l'éducation nationale travaille à une déclinaison qualitative de l'EAC concrétisée par un parcours intra-établissement (ou intra-école) offrant une diversité et une linéarité pour chaque élève, et reposant sur le triptyque rencontre / pratique / connaissance.

En écho à la remarque de la Cour évoquant « *...l'inclusion du développement durable dans le périmètre de l'éducation artistique et culturelle...* », il convient de préciser que l'éducation au développement durable (EDD) ne fait pas partie des périmètres pris en charge par la mission EAC, ni des champs éligibles à la part collective du pass Culture, dans la mesure où cet enseignement n'est pas mentionné dans l'annexe de l'arrêté du 6 novembre 2021 portant application du décret n° 2021-1453 du 6 novembre 2021 relatif à l'extension du pass Culture aux jeunes en âge d'être scolarisés au collège et au lycée. Toutefois, à travers certains projets relatifs au patrimoine bâti ou naturel, ou liés à la culture scientifique, l'EDD se trouve indirectement impliquée, sans constituer pour autant un point d'entrée spécifique.

La recommandation n° 3 suggère « *dès 2025, de sécuriser réglementairement la procédure de référencement dans le cadre de la part collective du pass Culture et de la resserrer autour de dispositifs nationaux ou territoriaux incluant une procédure d'évaluation périodique obligatoire* »

Je souhaite indiquer à la Cour que le cadre juridique est clairement défini. En effet, le référencement et le déréférencement sont mis en œuvre dans le respect de l'arrêté du 6 novembre 2021 précité et du code des relations entre le public et l'administration.

Si les déréférencements des acteurs culturels sont, pour l'instant, peu nombreux, cela s'explique par le caractère récent du recours au pass Culture avec seulement deux années scolaires de recul, et une seule s'agissant de l'extension de la part collective aux classes de sixième et de cinquième.

La mission éducation artistique et culturelle de mon ministère conseille et accompagne les commissions académiques chargées du référencement qui le demandent. Les délégués académiques vont développer des compétences liées aux expertises juridiques et acquérir peu à peu leur autonomie. Les commissions s'appuient sur les services juridiques académiques. Ces derniers peuvent demander conseil au service juridique national, en premier lieu, avant de gagner aussi progressivement en autonomie.

Il est important d'ajouter que les établissements publics nationaux ou les structures labellisées font déjà l'objet d'un référencement automatique. En revanche, s'il était décidé de limiter le nombre d'offres à ces seuls établissements et structures, il est évident qu'il serait difficile de couvrir l'intégralité du territoire et donc de parvenir à l'objectif du 100 % EAC. À titre d'exemple, les publics scolaires des grands établissements publics culturels parisiens ou franciliens sont pour l'essentiel issus d'écoles et d'établissements d'Île-de-France.

Dans un objectif d'optimisation qualitative et de sécurisation réglementaire, il faut effectivement travailler, avec l'ensemble des parties concernées, à encadrer et à soulager les commissions de référencement avec l'appui d'éléments qualitatifs et d'ajustements calendaires.

Après seulement deux années scolaires complètes de mise en œuvre de la part collective du pass Culture, il est normal que son succès constaté, d'un point de vue quantitatif, soit accompagné d'ajustements substantiels destinés à en renforcer la dimension qualitative.

S'agissant du service fait, le chef d'établissement valide l'action en amont de sa réalisation. Cette validation fait office de réservation et entraîne le paiement au prestataire culturel dans les conditions indiquées. Les conditions d'annulation figurent dans les conditions générales d'utilisation du pass Culture, comme indiqué dans le vadémécum de la part collective. Pour favoriser plus de souplesse dans la mise en œuvre du dispositif, il a été décidé que, par défaut, toute réservation validée d'une action suppose qu'elle se tienne effectivement, sauf indication contraire de la part de l'établissement ou de l'offreur culturel.

En cas de non-réalisation des actions, les établissements scolaires font remonter aux DAAC ou à la SAS pass Culture les cas pour lesquels l'action n'a pas été réalisée du fait de l'acteur culturel. Celui-ci utilise, alors, son interface pass Culture pour créditer à nouveau l'établissement scolaire de possibilités de réservation. Si la non-réalisation de l'action est du fait de l'établissement scolaire, l'acteur culturel peut ne pas créditer l'établissement scolaire.

En ce qui concerne la réalité du service fait, les offres sont des activités collectives dans le cadre des enseignements, et l'application ADAGE permet la lecture des actions engagées par l'ensemble de l'équipe pédagogique et par l'adjoint gestionnaire. Ainsi, même s'il est prévu de mettre en place des protocoles de contrôle plus précis, ADAGE et le cadre d'utilisation du pass Culture limitent drastiquement les situations de fraude du type « action fantôme ». À ce jour, aucune action de ce type n'a été signalée.

Réponse de la secrétaire générale du Gouvernement

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et portant sur l'évaluation de la politique d'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire. Celui-ci appelle de ma part les remarques suivantes.

Par sa recommandation n° 3, la Cour préconise de « *Dès 2025, sécuriser réglementairement la procédure de référencement dans le cadre de la part collective du pass Culture et la resserrer autour de dispositifs nationaux ou territoriaux incluant une procédure d'évaluation périodique obligatoire* ».

La phase de mise en place du volet collectif du pass Culture a nécessité d'apporter des réponses rapides pour garantir dès le début du dispositif à l'ensemble des enseignants la possibilité de bénéficier de propositions et de pouvoir construire des partenariats sur l'ensemble du territoire.

Un tel passage à l'échelle en quelques mois nécessitait de pouvoir identifier un ensemble de partenaires déjà actifs mais pas toujours impliqués dans les dispositifs ambitieux accompagnés par les services de l'État et des collectivités (résidences d'artistes, dispositifs inscrits dans le long terme autour de partenaires multiples...).

Ces dispositifs, qui constituent à la fois des laboratoires, des espaces d'exemplarité, de véritables moteurs sur les territoires, et dont tout élève devrait pouvoir bénéficier au moins une fois dans son parcours, ne peuvent être démultipliés annuellement à l'échelle de chaque classe ; ils doivent s'inscrire dans un parcours global qui repose également sur des propositions plus ponctuelles de sensibilisation, d'ouverture artistique ou culturelle dans le cadre des enseignements en accompagnant la communauté éducative à cette nouvelle acculturation à l'EAC, d'espaces de pratiques amateurs qualifiées des enfants et des jeunes dans les murs de l'école.

En ce sens, la part collective ne peut se resserrer entièrement sur des dispositifs nationaux et territoriaux tels qu'ils continuent à être coconstruits et pilotés entre services de l'État et des collectivités, et une ouverture d'Adage à de nouveaux acteurs était nécessaire. L'ouverture à ces nouveaux acteurs permet également de garantir une offre plus étoffée et plurielle sur des territoires moins pourvus, mais bénéficiant d'un tissu associatif culturel ou impliquant des réseaux d'éducation populaire, riche à valoriser.

Toutefois, les commissions de référencement établies par l'arrêté en date du 20 septembre 2022 portant modification de l'arrêté du 6 novembre 2021 portant application du décret du 6 novembre 2021 relatif à l'extension du pass Culture aux jeunes en âge d'être scolarisés au collège et au lycée, sont désormais confrontées à un afflux de demandes sortant manifestement du cadre des attendus de l'EAC dans le contexte scolaire, dont les refus engendrent des cycles de recours chronophages et ne permettent pas un suivi adapté des partenaires d'ores et déjà référencés.

Le cadre réglementaire actuel laisse en effet sans doute une trop large marge d'interprétation des critères de référencement pouvant conduire à des contentieux, et ne pose pas un cadre suffisamment précis des procédures d'évaluation et de déréférencement.

Au vu de ce constat, il est d'ores et déjà prévu de mettre en place des groupes de travail pour proposer une nouvelle procédure de référencement dans l'application Adage, reposant sur des critères strictement définis et partagés, et incluant des procédures d'évaluation. Les préconisations de ce groupe de travail pourront utilement nourrir une évolution du cadre réglementaire, sans toutefois revenir à un cadre qui serait contradictoire avec l'objectif de généralisation sur l'ensemble du territoire.

