



### Quelles politiques publiques pour les jeunes sortant de la protection de l'enfance ?

En population générale l'accès à l'autonomie des jeunes est de plus en plus tardif et s'accompagne souvent d'un soutien familial d'ordre affectif et financier. *A contrario*, les jeunes suivis en protection de l'enfance font, à leur majorité, l'objet d'une injonction vers une autonomie rapide, avec la recherche d'une indépendance principalement économique. Cette injonction est d'autant plus paradoxale que ces jeunes disposent de ressources souvent moindres et ont des besoins spécifiques notamment en raison des traumatismes vécus durant l'enfance.

Par des membres de

l'Observatoire national de la  
protection de l'enfance (ONPE)

#### MOTS CLÉS

JEUNES MAJEURS – ACCOMPAGNEMENT  
AUTONOMIE – CONTRACTUALISATION  
INSERTION – DROIT – POLITIQUE PUBLIQUE

**L**es enjeux liés au passage à l'âge adulte des jeunes accompagnés au titre de la protection de l'enfance ont récemment été mis en avant dans le débat public. La dernière loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants contient plusieurs dispositions concernant l'accompagnement des jeunes majeurs. Des actions de plaidoyer se sont également développées à l'initiative d'acteurs associatifs, comme en témoigne notamment la constitution du collectif « Cause majeure ! » en 2019, et plusieurs rapports publics récents. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) [1] et l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) [2] ont aussi montré que la crise sanitaire a particulièrement touché les jeunes, *a fortiori* les plus vulnérables d'entre eux. Ce contexte particulier interroge le contenu comme les évolutions de l'action publique conduite en faveur des jeunes sortant de la protection de l'enfance. De surcroît, la ques-

tion des jeunes majeurs ne relève pas d'une politique publique unique mais se situe au croisement de diverses politiques publiques mises en œuvre à un niveau national et local. De nombreux acteurs sont ainsi appelés à intervenir aux côtés des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) : secteur associatif habilité, foyers de jeunes travailleurs, missions locales, maisons départementales des personnes handicapées, acteurs du soin, ou encore les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Adepape) qui jouent un rôle essentiel de soutien et de lien entre pairs [3].

Cet ONPE Synthèses revient sur les évolutions du droit relatif à l'accompagnement des jeunes majeurs. Il renseigne sur les mesures de protection de l'enfance mises en œuvre à partir des données quantitatives et qualitatives disponibles puis éclaire les besoins des jeunes majeurs auxquels les politiques publiques doivent répondre.

#### I/ Un droit à l'accompagnement soumis à de constantes évolutions

L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes de 18 à 21 ans a fait l'objet de réformes successives. La loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à 18 ans l'âge de la majorité a raccourci la durée d'accompagnement des enfants en danger ou en risque de l'être en les rendant majeurs trois ans plus tôt. En 1975, deux décrets, du 18 février et du 2 décembre, visent à pallier les effets non désirés de cette loi et garantissent le maintien des droits acquis en assurant une prise en charge de nature administrative ou judiciaire des jeunes majeurs âgés de 18 à 21 ans.

Depuis les années 1980, les réformes successives liées à la décentralisation d'une part, comme les évolutions liées à l'intervention des services de protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) d'autre part (avec une priorité donnée à la matière pénale), ont conduit à une mise en

œuvre hétérogène de cette politique publique sur les territoires. Progressivement, un glissement implicite est apparu faisant de l'accompagnement des jeunes de 18 à 21 ans non plus un droit mais une prestation relevant de l'action sociale facultative des départements. Plusieurs rapports publics soulignent les risques d'un tel glissement. Il en est ainsi du rapport « Gouttenoire » de 2014, de deux études publiées par l'ONPE et du rapport conjoint de l'inspection générale des Affaires sociales et de l'inspection générale des Services judiciaires de 2014 [4].

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance introduit de nouvelles évolutions. Elle vise d'abord l'élaboration d'un protocole obligatoire « conclu par le président du conseil départemental, conjointement avec le représentant de l'État dans le département et le président du conseil régional et avec le concours de l'ensemble des institutions et des organismes concernés, afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse » (art. L222-5-2 du CASF). D'autres dispositions organisent un entretien obligatoire un an avant la majorité du jeune pour faire un bilan de son parcours et de son accès à l'autonomie (art. L222-5-1 du CASF).

Enfin, sans rendre obligatoire l'accompagnement entre 18 et 21 ans, le législateur promet l'aide aux jeunes majeurs. D'une part, le projet pour l'enfant comprend désormais un projet d'accès à l'autonomie élaboré entre le président du conseil départemental et le jeune. D'autre part, le texte prévoit qu'un accompagnement doit être proposé au jeune au-delà du terme de la mesure afin qu'il puisse terminer l'année scolaire ou universitaire engagée (art. L222-5 du CASF).

Dès 2017, les travaux préparatoires de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté proposent « un choc de simplification en faveur de la jeunesse » mettant en évidence la complexité du droit français en la matière, mais aussi le regard porté sur les jeunes de 18 à 25 ans « le plus souvent pris en compte comme des ayant-droit plutôt que comme des sujets de droit » [5]. À partir de 2018, plusieurs propositions de loi visaient à allonger la durée de l'accompagnement sans pour autant aboutir (propositions de loi Bourguignon de juin 2018 et Santiago de juin 2021).

Avec la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, l'accompagnement des jeunes majeurs connaît de nouvelles modifications. Le texte introduit l'obligation d'accompagner les jeunes majeurs confiés à l'ASE avant leur majorité (art. L222-5 5° du

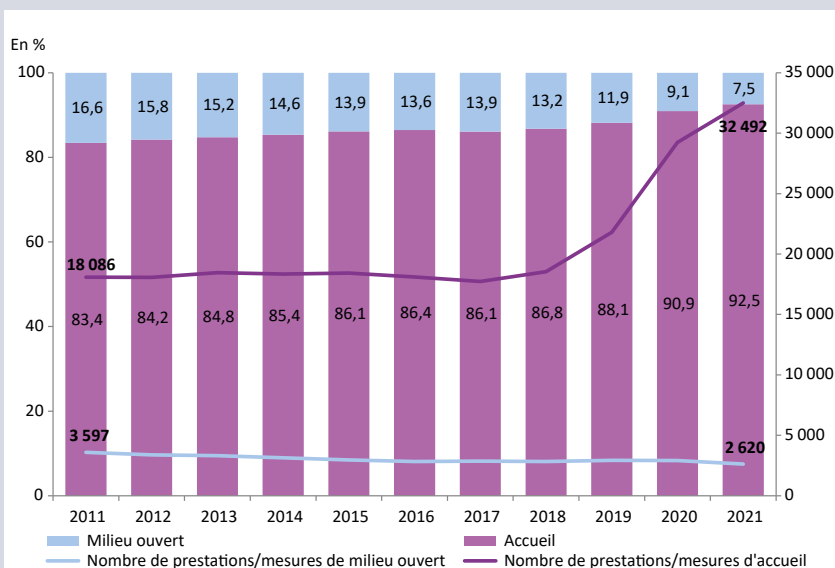
CASF). L'accompagnement des jeunes de 18 à 21 ans qui ne rempliraient pas cette condition (notamment lorsque ces derniers auraient été confiés à la PJJ ou encore n'auraient connu que des mesures de milieu ouvert du temps de leur minorité) fait l'objet d'une formulation plus souple, ce qui laisse craindre un renforcement des disparités territoriales. La loi prévoit également un entretien obligatoire avec tout majeur accueilli, organisé par le président du conseil départemental, six mois après sa sortie du dispositif de l'ASE pour « faire un bilan de son parcours et de son accès à l'autonomie » (art. L222-5-2-1 du CASF). Un entretien supplémentaire peut être accordé au jeune à sa demande jusqu'à ses 21 ans, favorisant la mise en place d'un nouvel accompagnement si nécessaire.

Enfin, le législateur rappelle le rôle de l'État en matière d'insertion et de lutte contre les exclusions, en encourageant le recours au contrat d'engagement jeune. Cet accompagnement doit être « systématiquement proposé » aux majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge au titre de l'ASE ou de la PJJ dans le cadre d'une mesure de placement, lorsqu'ils en remplissent les conditions (art. L222-5-1 du CASF). Il faut préciser que la loi désigne comme un public prioritaire au titre des aides au logement, les mineurs et jeunes majeurs pris en charge avant leur majorité, ainsi que les jeunes de plus de 21 ans ayant bénéficié d'un accompagnement jeunes majeurs jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge (art. L441-1 et L441-1-5 du Code de la construction et de l'habitation). Un décret du 5 août 2022 énumère les besoins des jeunes majeurs à prendre en charge et prévoit la création d'une commission départementale pour coordonner les acteurs de l'accompagnement vers l'autonomie.

Si la loi du 7 février 2022 contient des avancées, la rédaction retenue laisse une marge d'appréciation à chaque département pour mettre en œuvre l'obligation légale de poursuite de l'accompagnement dans un contexte où le contentieux tend à se développer. Pour ne donner que quelques exemples, le Conseil d'État a notamment considéré que la décision d'un département de cesser l'accompagnement d'un jeune majeur portait, en l'état de l'instruction, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (Conseil d'État, 15 novembre 2022, n° 468365). Il a également affirmé que « la circonstance qu'un jeune étranger de moins de 21 ans soit en situation irrégulière au regard du séjour ne fait pas obstacle à sa prise en charge à titre temporaire par le service de l'aide sociale à l'enfance » (Conseil d'État, 15 mars 2019,



### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JEUNES MAJEURS ACCOMPAGNÉS ET DE LA RÉPARTITION ENTRE MILIEU OUVERT ET ACCUEIL (EN %)



**Champ :** Jeunes majeurs (de 18 ans à 21 ans) faisant l'objet d'au moins une prestation/mesure en protection de l'enfance, au 31 décembre, entre 2011 et 2021, en France métropolitaine et départements et régions d'outre-mer (DROM), hors Mayotte.

**Source :** DREES, DPJJ, Insee (estimation de population au 1<sup>er</sup> janvier 2021, résultats provisoires arrêtés fin 2021), ministère de la Justice, calculs ONPE.

n° 422488), y compris lorsqu'une obligation de quitter le territoire français a été prononcée à l'encontre de l'intéressé (Conseil d'État, 12 décembre 2022, n° 469133).

## II/ L'effectivité des mesures de protection de l'enfance

Au 31 décembre 2021, environ 35 100 jeunes majeurs sont accompagnés par les conseils départementaux, soit 14,1 % des jeunes âgés de 18 à 21 ans. Les analyses de l'ONPE montrent une forte hétérogénéité des actions mises en œuvre en direction des jeunes de 18 à 21 ans sortant du dispositif de protection de l'enfance. Entre 2011 et 2021, au niveau national, le taux de prise en charge des jeunes âgés de 18 à 21 ans est en augmentation (+62 % sur la période). Cependant, ces chiffres masquent de fortes disparités locales : ainsi, au 31 décembre 2021, la proportion de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure parmi l'ensemble des jeunes de 18 à 21 ans en population générale oscillait entre 2,2 % et 32,6 % selon les départements.

Les données disponibles questionnent également le devenir des accompagnements en milieu ouvert (*voir graphique*). Les décrets de 1975 précités incitaient à poursuivre l'accompagnement pour les jeunes de 18 à 21 ans qu'il s'agisse d'un accueil ou d'une mesure de milieu ouvert. Néanmoins les réformes successives ont mis l'accent sur la poursuite de l'accompagnement des enfants confiés à l'ASE, passant sous silence les interventions à domicile. Dans ce contexte, les taux de prise en charge en accueil de jeunes majeurs augmentent tandis que les prises en charge en milieu ouvert diminuent dans 6 départements sur 10. Par ailleurs, 18 départements déclaraient au 31 décembre 2020 l'absence de mesure en milieu ouvert alors qu'aucun département n'était dans cette situation en 2010. Cette évolution doit être suivie avec attention. La mise en œuvre de ces interventions à domicile apparaît en effet pertinente pour soutenir un projet d'insertion sociale et professionnelle pour des jeunes vulnérables venant d'obtenir un logement ou déjà suivis en milieu ouvert du temps de leur minorité, ou encore pour accompagner un retour en famille souhaité par le jeune lors du passage à l'âge adulte.

Parallèlement, les mesures de protection judiciaire des jeunes majeurs (ordonnées par le juge des enfants) ont quasiment disparu. Au cours de l'année 2021, on dénombre 360 mesures (contre 2 233 en 2010), parmi lesquelles les mesures de placement sont minoritaires (126 en 2021 contre 540 en 2010).

Lors du passage à l'âge adulte, le prolon-

gement de l'accompagnement par les services départementaux de l'ASE doit permettre au jeune concerné de bénéficier d'une protection (et ainsi de poursuivre le travail sur son histoire familiale), de favoriser son insertion sociale et professionnelle mais aussi de le préparer à la sortie du dispositif sur un plan affectif et émotionnel. Ce prolongement doit permettre l'acquisition ou la consolidation de savoir-faire importants pour la vie de tous les jours (cuisine, permis de conduire, demandes d'aides de droit commun). À ce titre, l'étude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement (ELAP) met en évidence que cette mesure sert plus au « rattrapage » d'un retard scolaire que de « tremplin » pour la poursuite d'études longues. En effet, seuls 31 % des jeunes ont obtenu au moins le bac à l'âge de 19,5-20 ans, contre 53 % en population générale [6].

D'autres chercheurs insistent sur les risques d'une logique de contractualisation accrue de l'accompagnement et ses effets pervers lorsqu'elle conduit à des prises en charge de courts termes, sur objectifs, dont le renouvellement est incertain. Ces fonctionnements peuvent être source d'insécurité importante pour les jeunes concernés et mettre à mal l'accompagnement proposé [7].

Enfin, l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés parmi les accompagnements jeunes majeurs mis en place par les services départementaux de l'ASE depuis 2016 pose des enjeux d'accompagnement spécifique. Il s'agit de proposer un soutien respectueux de leurs droits et conforme à leurs besoins, en assurant un suivi socio-éducatif sensible aux problématiques trans-culturelles, ainsi qu'une aide juridique et administrative permettant de régulariser leur situation en France. Là encore, les pratiques

locales sont très variables même s'il existe certaines directives comme l'instruction relative à l'examen anticipé des demandes de titres de séjour des mineurs étrangers confiés au service départemental de l'ASE du 21 septembre 2020.

## III/ Les marges de progression identifiées au regard de la recherche

De nombreuses recherches mettent en évidence la vulnérabilité des jeunes sortant de la protection de l'enfance. Leur insertion sociale et professionnelle est fragilisée, avec un taux de diplôme moins élevé que dans la population générale, une orientation professionnelle rapide, un risque de chômage plus élevé, et des conduites à risque plus nombreuses qu'en population générale. Une étude menée en Irlande montre aussi qu'un tiers des enfants protégés souffrent de troubles de santé mentale au moment du passage à l'âge adulte. Les recherches étudiées par l'ONPE soulignent également une plus forte instabilité du logement chez les jeunes pris en charge, qui se répercute à la sortie du dispositif, avec des situations de précarité résidentielle (*voir encadré*). Dans l'ensemble des pays étudiés, les chercheurs observent que les parcours institutionnels sont très hétérogènes, que leur continuité influe sur les liens sociaux développés et que les jeunes sortant sont nombreux à avoir un réseau social et familial réduit ou peu soutenant. Or ces ressources jouent un rôle important au moment du passage à la majorité. De plus, des recherches françaises, suédoises et américaines soulignent la précocité de l'entrée en parentalité chez les jeunes sortant de placement, constat confirmé en France dans l'étude ELAP (9 % des filles de 17 à 20 ans interrogées ont un enfant) [10].



### INTERROGER LES CHIFFRES SUR LES SANS-DOMICILE

Le nombre de personnes sans domicile fixe ayant connu une prise en charge à l'aide sociale à l'enfance apparaît comme un indicateur du fort risque de précarité à la sortie de l'ASE, cependant, les chiffres mobilisés dans le débat public sont à prendre avec précaution. En effet, selon la deuxième étude nationale sur les sans-domicile menée conjointement par l'Insee et l'Ined en 2012, les sans-domicile ont des liens « plutôt distendus » avec leurs familles et près de 26 % des sans-domicile nés en France ont connu un placement au cours de leur enfance [8]. Ce taux de placement dans l'enfance atteint 36 % parmi les jeunes sans domicile âgés de 18 à 25 ans puis diminue avec l'âge (moins de 10 % au-delà de 30 ans), laissant penser que la période de transition en fin d'accompagnement par l'aide sociale à l'enfance est celle qui pose le plus de difficultés. En 2019, un rapport publié par la Fondation Abbé Pierre [9] reprend ces chiffres et souligne de manière générale les risques liés à la « sortie d'institutions ». Il serait important de mettre à jour ces données pour avoir un état des lieux actualisé. Par ailleurs, une étude complémentaire serait à mener pour connaître la part d'adultes sans domicile ou ayant vécu une telle situation parmi l'ensemble des adultes ayant connu le dispositif de protection de l'enfance, dans le cadre d'une mesure de milieu ouvert ou d'accueil.

**POUR ALLER PLUS LOIN****Sur l'accompagnement des jeunes majeurs**

- ONED (2009). *Entrer dans l'âge adulte*. [\[en ligne\]](#)
- ONED (2014). *Revue de littérature, l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant du dispositif de protection de l'enfance*. [\[en ligne\]](#)
- ONED (2015). *L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs*. [\[en ligne\]](#)

**Sur le droit**

- ONPE (2022). *La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : contexte, analyses et perspectives*. Coll. Note juridique. [\[en ligne\]](#)

**Sur les données chiffrées**

- ONPE (2023, mars). *Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2021*. Coll. Note Chiffres et analyse. [\[en ligne\]](#)
- ONPE (2022, décembre). *La population des enfants suivis en protection de l'enfance au 31 décembre 2020 : les disparités départementales*. Coll. Note Chiffres et analyse. [\[en ligne\]](#)

Les recherches internationales convergent sur les difficultés rencontrées par ce public, du fait de la multiplicité des acteurs, du partage des responsabilités et des actions difficilement articulées entre le niveau national et local. Ces constats interrogent le pilotage des politiques publiques, la visibilité de l'offre et la diversification possible des accompagnements proposés. Les chercheurs mettent enfin en évidence l'importance de postures professionnelles qui favorisent la création d'un lien de confiance durable mais aussi un regard positif porté sur les jeunes accompagnés, afin qu'ils se sentent investis et développent leur estime de soi.

Les logiques de services oscillent aujourd'hui entre « protection » et « insertion », en lien avec deux modèles : un modèle de recherche d'indépendance matérielle rapide, tourné vers l'obtention d'un emploi, un salaire, un logement et un modèle d'« interdépendance » visant le développement de compétences personnelles durables. Celui-ci nécessite un fort maillage territorial, des partenariats pour l'obtention d'une formation, d'un logement, d'une bourse universitaire, mais aussi la continuité de l'accompagnement des jeunes qui en ont besoin au-delà de 21 ans, *via* notamment les foyers de jeunes travailleurs ou la mission locale, etc. Outre le

renforcement des droits reconnus aux jeunes de la protection de l'enfance et leur application, l'enjeu est de trouver le juste équilibre pour répondre aux besoins du jeune en l'aidant à gagner en autonomie pour choisir et réaliser ses propres projets.

Enfin, les recherches internationales et européennes montrent que l'efficacité du travail d'accompagnement à la vie adulte des jeunes sortant de la protection de l'enfance est avant tout liée à la qualité des suppléances antérieures. En particulier, répondre au besoin de continuité des parcours des enfants pris en charge et assurer la stabilité de leur trajectoire paraissent essentiels. Cette continuité ressort de façon unanime des résultats de recherche et des observations cliniques comme étant favorable au développement de l'enfant et facilitatrice de la transition vers l'âge adulte. Selon les travaux de Stein et Munro [11], l'éducation et le diplôme dépendent plus de la stabilité du placement, de sa longueur et du support de l'entourage dans les études que du travail d'accompagnement à la sortie. La préparation de la vie adulte des jeunes sortant du dispositif de protection repose donc sur la qualité de l'accompagnement passé, présent et futur comme des réponses apportées à leurs besoins fondamentaux dès le début de leur parcours. ■



Observatoire national de  
la protection de l'enfance

Publication gratuite éditée par l'ONPE au sein du  
GIP France Enfance Protégée.

Direction de la publication : Violaine Blain.  
Responsable de la rédaction : Flore Capelier.  
Coordination de la rédaction : Marion Cerisuella,  
Caroline Touraut. Auteurs : Flore Capelier ;  
Magali Fougère-Ricaud, Anne Oui. Relecture :  
Milan Momic. Mise en pages : Alexandra Fisch.  
Dépôt légal : mai 2023. ISSN 2780-6847.

Observatoire national de la protection de l'en-  
fance (ONPE), BP 30302, 75823 Paris Cedex 17.

[www.onpe.gouv.fr](http://www.onpe.gouv.fr)



DÉPARTEMENTS  
DE FRANCE

GIP France Enfance Protégée

**RÉFÉRENCES**

- [1] OCDE (2020). *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020 : Crise du COVID-19 et protection des travailleurs*. [\[en ligne\]](#).
- [2] AMSELLEM MAINGUY, Y., FRANCOU, Q., VUATTOUX, A. (2021, septembre) Crise du COVID-19. Dégradation des conditions de vie et de logement des 18-24 ans. *Injep, Analyses & synthèses*, 50 [\[en ligne\]](#).
- [3] LACROIX, I. (2016). Les associations d'anciens placés : des intermédiaires dans l'accès aux droits sociaux des jeunes sortant de la protection de l'enfance ? *Agora débats/jeunesses*, 74, 89-100 [\[en ligne\]](#).
- [4] IGAS, IGSJ (2014, juillet). *Évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance (MAP)*.
- [5] VEROT, C., DULLIN, A. (2017, mars). *Arrêtons de les mettre dans les cases !* Rapport au Premier ministre.
- [6] FRECHON, I., MARQUET, L. (2018). Sortir de la protection de l'enfance à la majorité ou poursuivre en contrat jeune majeur. *Populations vulnérables*, 4 [\[en ligne\]](#).
- [7] JUNG, C. (2010). *L'aide sociale à l'enfance et les jeunes majeurs. Comment concilier protection et pratique contractuelle ?* L'Harmattan.
- [8] YAOUANQ, F., DUÉE, M. (2014) *Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations*. Insee, France, portrait social ; FRECHON, I., MARPSAT, M. (2016). Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement. *Économie et Statistique*, 488-489 [\[en ligne\]](#).
- [9] FONDATION ABBÉ PIERRE (2019). *L'état du mal logement en France, rapport annuel 2019* [\[en ligne\]](#).
- [10] FRECHON, I., MARQUET, L., BREUGNOT, P., GIRALTY, C. (2016, juillet). *L'accès à l'indépendance financière des jeunes placés*. ONPE [\[en ligne\]](#).
- [11] STEIN, M., MUNRO, E. (2008). *Young People's Transitions from Care to Adulthood: International Research and Practice*. London: Jessica Kingsley.