

4.

La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance

En France, en 2023, près de 397 000 mineurs et jeunes majeurs en danger, faute de protection familiale suffisante, font l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). 221 000 d'entre eux sont accueillis et hébergés, dont près de 31 900 jeunes majeurs¹.

Les parcours des enfants accueillis par l'ASE sont multiples mais présentent des traits communs et notamment des trajectoires marquées par des épreuves de vie et des ruptures douloureuses. Au sein des départements, qui assurent leur prise en charge, les services de l'aide sociale à l'enfance ont ainsi bien souvent la tâche difficile de se substituer dans la durée à la protection et à l'autorité parentales. Dépositaires d'une mission sans équivalent dans

1. Données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) au 31 décembre 2023. Champ : France métropolitaine et DOM, hors Mayotte.

le champ des politiques sociales, ils ont cependant souvent été critiqués pour leurs difficultés à offrir à tous les enfants confiés à l'ASE une continuité éducative et des perspectives durables d'épanouissement.

Définitions

La protection de l'enfance recouvre les politiques ou les mesures directement tournées vers les mineurs, tendant à prévenir ou suppléer une défaillance familiale, comme le prévoit notamment l'article 375 du code civil « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* ».

Ces mesures de protection (notamment les aides à domicile et l'hébergement dans une maison d'enfants à caractère social ou par une famille d'accueil) sont le plus souvent décidées par un juge des enfants et sont mises en œuvre par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Les jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance (ASE), et plus largement tout jeune de 18 à 21 ans sans « *ressources ou soutien familial suffisants* », sont pris en charge à leur demande par les départements en application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. La décision de prise en charge peut prendre la forme d'un « *contrat jeune majeur* » ou d'autres formes de soutien. Il s'agit d'une décision unilatérale du président du conseil départemental.

Le terme de « contrat jeune majeur » est une appellation, non définie par la loi, qui correspond à la prise en charge des jeunes majeurs entre 18 et 21 ans par les services départementaux de l'ASE. Chaque département en détermine les conditions d'attribution (durée, contenu) dans son règlement départemental d'aide sociale. Toutefois, cet outil prend en compte le projet d'accès à l'autonomie, prévu à l'article L. 222-5-1 du même code, qui doit couvrir *a minima* six domaines : l'accès à des ressources financières, à un logement ou un hébergement, à un emploi, une formation ou un dispositif d'insertion professionnelle, l'accès aux soins ainsi qu'un accompagnement dans les démarches administratives ou en matière socio-éducative.

En l'absence d'un soutien familial suffisant, les jeunes majeurs issus de l'ASE sont confrontés à des aléas plus importants pour construire leur parcours d'insertion socio-professionnelle. De nombreuses enquêtes ont mis en évidence les difficultés rencontrées après prise en charge et particulièrement les effets défavorables des « sorties sèches » de l'ASE (c'est-à-dire sans accompagnement) à la majorité, sans perspective d'insertion sociale et professionnelle.

Ainsi, 23 % des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas étaient, en 2012, d'anciens enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance, alors que ces « anciens de l'ASE » ne constituent que 2 % de la population générale².

Dans la plupart des départements, les services de l'ASE ont pourtant développé de longue date des dispositifs et des modalités de suivi, parfois innovantes, afin de limiter ces effets de rupture et leurs conséquences à long terme et pour mieux accompagner les sortants de l'ASE sur la voie de l'autonomie, avec un succès notable dans un certain nombre de cas. Les actions ainsi mises en œuvre par les départements sont souvent regroupées sous l'appellation « *contrats jeunes majeurs* » - terme commun mais qui peut recouvrir des projets et des aides de formes variées.

Face aux constats récurrents de l'insuffisance et de la diversité des mesures d'accompagnement mises en œuvre, plusieurs initiatives ont visé à renforcer les objectifs d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs issus de l'ASE par les départements. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté pour les années 2018 à 2022 a notamment cherché à lutter contre les « sorties sèches » sans solution, puis la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a défini un droit opposable à l'accompagnement dont peut se prévaloir tout jeune majeur de 18 à 21 ans issu de l'ASE.

Des questions nouvelles ont alors émergé : les départements ont-ils adapté leurs pratiques et le soutien financier de l'État, prévu par la loi, est-il suffisant ? Le dispositif permet-il effectivement de mieux accompagner les jeunes majeurs vers l'autonomie ? Les jeunes concernés sont-ils informés de leur droit ?

Afin de répondre à ces questions, la Cour et sept chambres régionales des comptes ont conduit une enquête auprès de services de l'État et de quatorze départements³ reflétant la diversité des situations territoriales. Il en ressort que la prise en charge des jeunes majeurs s'est progressivement améliorée depuis plusieurs années (I). Toutefois, la loi du 7 février 2022 n'a pas comblé les lacunes persistantes des dispositifs, et la diversité des modes d'accompagnement et des moyens engagés selon les territoires demeure importante (II). Le pilotage des dispositifs mis en œuvre est souvent insuffisant, ainsi que l'accès au droit commun pour les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (III).

2. Insee, Isabelle Frechon et Maryse Marpsat, *Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement*, Revue *Économie et statistique*, n° 488-489, 2016.

3. Les départements de l'Aisne, des Bouches-du-Rhône, du Calvados, de l'Eure, de l'Essonne, de l'Indre, de l'Indre-et-Loire, de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, de la Meurthe-et-Moselle, de la Seine-et-Marne, du Val d'Oise et du Var.

Chiffres clés

31 900 jeunes majeurs

(contre 18 500 en 2010) font l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance en 2023. Ils font partie des 397 000 mineurs et jeunes majeurs protégés.

1,2 Md€

c'est le montant estimé des dépenses des départements liées à l'accueil provisoire des jeunes majeurs en 2023.

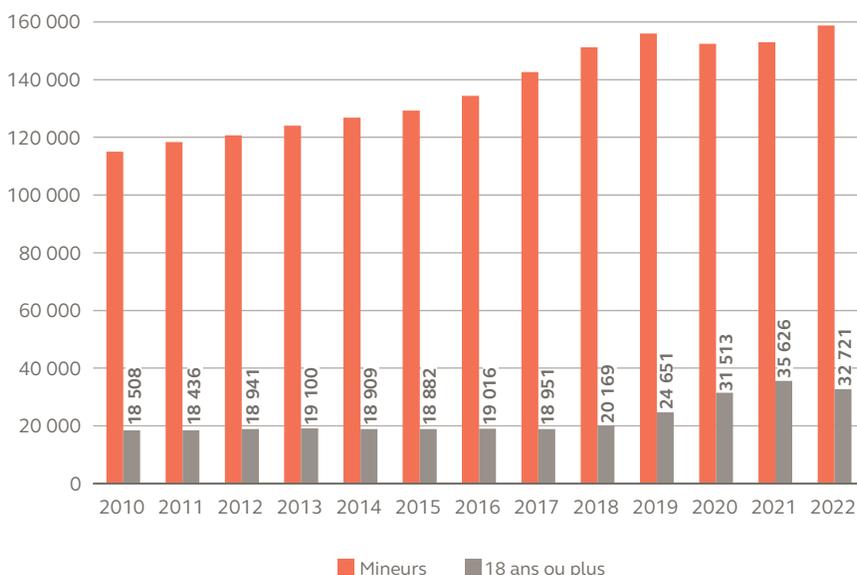
I. Un public progressivement mieux pris en charge

En dépit des nombreux exemples persistants de ruptures de parcours, le nombre de jeunes majeurs pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance a augmenté durant la dernière décennie (A), ce qui a permis à un nombre croissant de jeunes de bénéficier d'un accompagnement utile pour tenter de répondre aux difficultés d'insertion auxquelles ils sont confrontés (B).

A. Avant la loi de 2022 : des jeunes majeurs de plus en plus nombreux au sein de l'ASE

Au niveau national, le nombre de jeunes majeurs pris en charge et les dépenses afférentes sont en croissance nette depuis 2017.

GRAPHIQUE N° 1 | Les majeurs au sein des publics confiés à l'ASE



Source : DREES, traitement juridictions financières

Le nombre de jeunes majeurs pris en charge par les départements a constamment augmenté jusqu'en 2021, et leur part au sein de l'ASE est désormais supérieure à 15 % dans une majorité de départements. Au niveau national, les jeunes majeurs représentaient 12 % de l'ensemble des enfants accueillis en 2017, et 19 % en 2021 (Drees). Pour ce public, les mesures de suivi en milieu ouvert (avec maintien au domicile) tendent à diminuer alors que les mesures d'accueil, plus coûteuses, sont en croissance. Le niveau de prise en charge s'inscrit dans la plupart des

départements dans un contexte de pénurie de places en établissement, de difficultés de recrutement de travailleurs sociaux et d'assistants familiaux ainsi que d'augmentation des fragilités chez les jeunes concernés (violences familiales, insécurité familiale en raison de la consommation d'alcool ou de stupéfiants, problèmes d'ordre psychologique voire psychiatrique).

En retenant un coût moyen d'accueil similaire à celui des mineurs, la dépense globale associée à l'accueil provisoire de jeunes majeurs peut être estimée à 1,2 Md€ en 2022, soit une augmentation de 0,48 Md€ entre 2018 et 2022. Cette augmentation explique plus de la moitié de la hausse des dépenses totales d'aide sociale à l'enfance constatée au cours de la même période (+0,87 Md€ depuis 2018, pour un montant total de 9,9 Md€ en 2022).

La protection de l'enfance a fait l'objet de trois grandes lois au cours des dernières décennies : la loi du 5 mars 2007, qui a organisé les dispositifs de repérage et de pilotage, et les lois du 14 mars 2016 et du 7 février 2022, qui ont notamment conforté les droits des jeunes majeurs. Au cours de la période récente, près de la moitié des jeunes pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) à 17 ans ont continué à bénéficier d'un suivi l'année de leurs 18 ans.

Dans un rapport public thématique publié en 2020, la Cour a rappelé que la poursuite de l'accompagnement global à l'autonomie des jeunes protégés atteignant ou ayant atteint l'âge de la majorité était déterminante pour éviter une rupture brutale⁴. En effet, paradoxalement, l'exigence d'autonomie est plus forte et plus précoce pour les jeunes protégés que dans la population générale. L'âge de la majorité représentait ainsi un couperet compte tenu du caractère facultatif de la prolongation de prise en charge au-delà de 18 ans, avec des conséquences lourdes en termes d'insertion sociale.

Alors que l'âge moyen de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en France est passé de 23 à 25 ans, les sorties précoces de l'ASE, dès 18 ans, persistent. Elles présentent pourtant un risque élevé, pour les jeunes concernés, de se retrouver sans perspective. La possibilité prévue à l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles de maintenir la prise en charge pour les jeunes âgés de 18 à 21 ans rencontrant « *des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou de soutien familial suffisants* » est cependant restée facultative jusqu'à la loi du 7 février 2022.

Cette dernière loi a consacré un droit à l'accompagnement pour les anciens bénéficiaires de l'ASE. Le code de l'action sociale et des familles impose ainsi désormais aux départements de prendre en charge les mineurs émancipés et les jeunes majeurs de moins de 21 ans ayant précédemment été confiés à l'aide sociale à l'enfance, s'ils en font la demande et sous conditions de ressources⁵.

4. Cour des comptes, *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*, rapport public thématique, novembre 2020, pp. 114 et s.

5. Article L. 222-5, 5° du code de l'action sociale et des familles. La prise en charge reste facultative pour les autres majeurs âgés de moins de 21 ans qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants.

Avant l'adoption de la loi du 7 février 2022, les services de l'ASE prenaient cependant d'ores et déjà en charge une part croissante de jeunes pour chaque tranche d'âge, en particulier les jeunes majeurs. Amorcée en 2019, la forte progression du nombre de jeunes majeurs protégés en 2020 et en 2021 est également liée à la hausse du nombre d'accueils provisoires en réponse à la crise sanitaire (+ 11 % entre 2020 et 2021), après avoir connu une augmentation annuelle de 20 % par an entre 2018 et 2020, alors que cet accueil était stable les années précédentes. Un repli a été constaté en 2022⁶, notamment du fait de la baisse du nombre d'anciens mineurs non accompagnés (MNA) parmi les jeunes majeurs (cf. *infra*).

B. Un accompagnement ancien qui s'est progressivement amélioré

De nombreux départements mènent de longue date une politique volontariste en matière d'accompagnement des jeunes majeurs issus de l'ASE dans un grand nombre de domaines parfois au-delà du seuil de 21 ans. Ils inscrivent cet engagement dans les schémas départementaux de prévention et de protection de l'enfance. D'après les données recueillies par les juridictions financières, les grandes étapes clés de l'accompagnement des jeunes, telles que l'entretien devant être organisé obligatoirement par les services départementaux de l'ASE avant les 17 ans des jeunes, et la formalisation d'un projet d'accès à l'autonomie dans le cadre du dispositif jeunes majeurs, sont mieux prises en compte, avec le temps et au fil des réformes.

Ces mesures semblent efficaces, notamment pour faciliter l'insertion professionnelle. Selon une étude publiée par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire⁷, les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance sont deux fois moins nombreux que dans la population générale à poursuivre leurs études après 18 ans et les deux-tiers de ceux qui poursuivent leurs études le font dans le cadre de l'apprentissage. Cependant, le recours au « *contrat jeune majeur* » réduit le risque d'une sortie de l'ASE sans diplôme, même si le niveau d'étude reste plus faible que celui de la population générale.

Un quart des jeunes sortant de l'ASE obtient un emploi à 18-19 ans et la moitié à 21-22 ans, la majeure partie dans la restauration, le commerce ou le bâtiment. Ceux qui accèdent à l'emploi après un « *contrat jeune majeur* » travaillent dans des secteurs plus diversifiés. Plus d'un jeune sur deux sortis de l'ASE n'est ni en études, ni en emploi ou en formation (NEET), contre 15 % de la population générale à 18-19 ans. Seuls 26 % des jeunes ayant bénéficié d'un « *contrat jeune majeur* » sont dans cette situation à 21-22 ans. Ces constats semblent montrer que les mesures d'accompagnement vers l'insertion professionnelle mises en œuvre dans le cadre des « *contrats jeunes majeurs* » sont efficaces, même s'il faut tenir compte d'un potentiel biais de sélection, les jeunes accompagnés pouvant connaître moins de difficultés d'insertion que ceux sortis plus tôt.

6. Cf. Graphique n° 1.

7. I. Frechon, L. Marquet, *Rapport d'étude relatif aux ressources des jeunes à la fin de leur parcours de placement à l'Aide sociale à l'enfance, 2023* (sur la base de séries tirées de l'Enquête longitudinale sur l'autonomie après le placement - ELAP).

Portrait de Maxence H.⁸

Orphelin de père, Maxence H., né en 2001, a été confié à l'aide sociale à l'enfance (ASE) dès l'âge de six mois et jusqu'à sa majorité. Son parcours a été jalonné de ruptures, avec deux tentatives de retour au domicile familial, de courte durée, qui ont échoué.

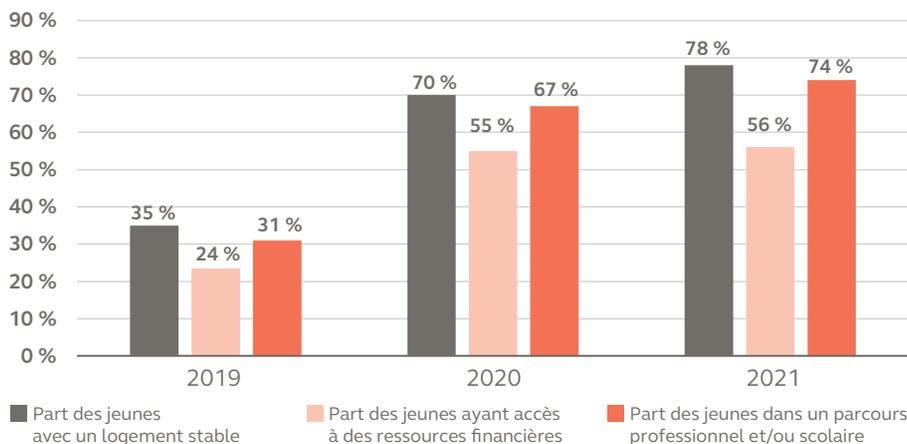
Après avoir connu deux familles d'accueil successives, il a été placé dans une maison d'enfants à caractère social (MECS) jusqu'à l'âge de 18 ans. Orienté au collège vers la voie professionnelle, il obtient un Bac pro « *Services à la personne* ». Contre l'avis de son référent éducatif, qui estimait que, venant de la voie professionnelle, la « *marche serait trop haute* » pour lui, selon l'expression qu'il a conservée en mémoire, Maxence était déterminé à entreprendre des études dans l'enseignement supérieur.

La signature d'un contrat jeune majeur (CJM) d'une période de six mois - qui a été renouvelé - lui assurant des ressources suffisantes et un hébergement, il obtient un DUT « *carrières sociales* ». Après l'obtention de son diplôme, il effectue un service volontaire européen dans un pays de l'UE. À son retour, il reprend ses études en vue d'obtenir une licence professionnelle. Pour les financer, il signe d'abord un contrat d'apprentissage, pendant un an, avant d'être recruté en contrat professionnel par une fédération associative. Il prépare à présent en Master 2 un diplôme de management des organisations sociales et médico-sociales, et il est investi dans une association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance.

L'amélioration de la prise en charge globale des jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance a également résulté de la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance. Les indicateurs de suivi sur les sorties « sèches » montrent d'ailleurs une évolution positive.

8. Le prénom et l'initiale du nom ont été changés.

GRAPHIQUE N° 2 | Indicateurs de suivi sur les sorties « sèches » (en % du nombre de jeunes âgés de 18 ans issus de l'ASE)



Source : juridictions financières, d'après le troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, France stratégie, 2022

En créant un droit opposable à l'accompagnement des jeunes issus de l'ASE, la loi du 7 février 2022 s'est inscrite dans la continuité d'un ensemble d'avancées en faveur de cette population, mais le constat antérieur de pratiques disparates demeure. À cet égard, la loi a renforcé et clarifié les droits opposables des jeunes majeurs sur l'ensemble du territoire national, comme l'a confirmé le juge administratif⁹ et malgré des manquements¹⁰ relevés par la Défenseure des droits.

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

Le renforcement des droits des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance intervenu en 2022 n'a pas eu, pour l'heure, d'impact notable sur le nombre de ceux qui continuent à bénéficier d'un accompagnement du département et les modalités de leur prise en charge, au sein desquelles la logique contractuelle reste dominante (A). Dans un contexte de saturation des lieux d'accueil, les moyens alloués présentent toujours de grandes disparités (B).

9. Cf. par exemple, ordonnance du juge des référés (Conseil d'État, 15 novembre 2022, n° 468365).

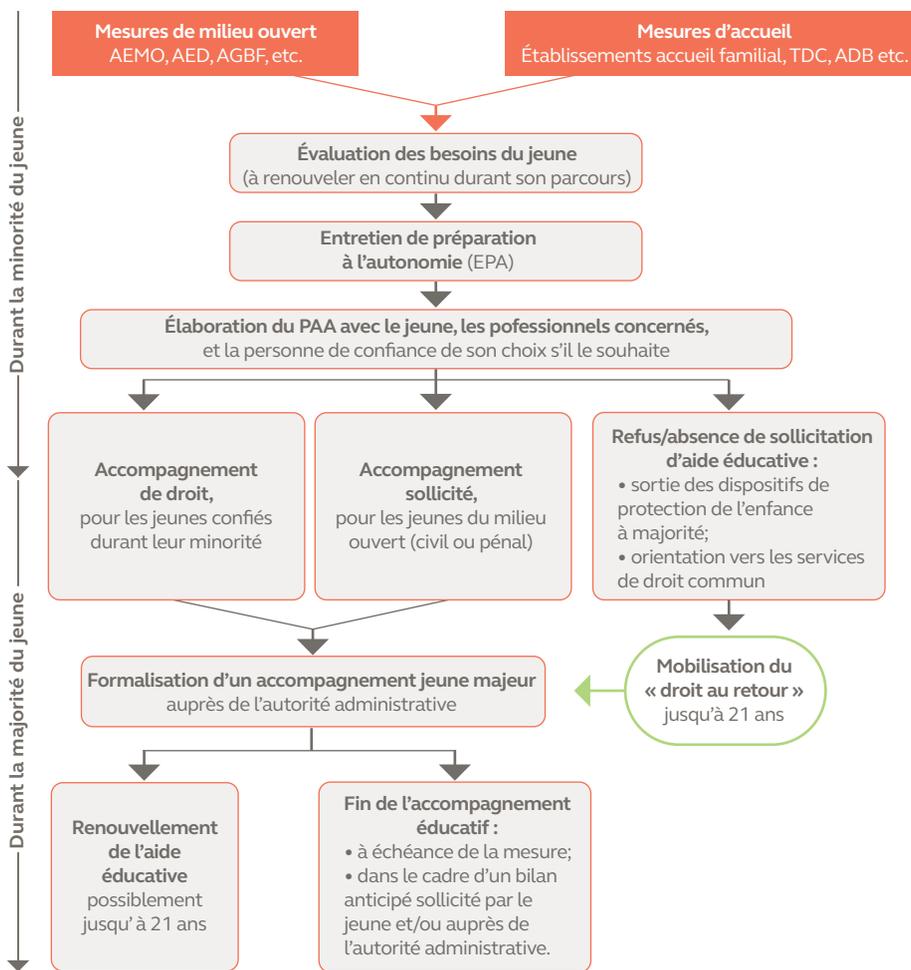
10. Cf. Décisions du Défenseur des droits : n° 2022-235 du 1^{er} décembre 2022 ; n° 2023-182 du 31 août 2023 ; n° 2023-226 du 7 novembre 2023.

A. Un renforcement des droits sans grand effet pratique

1. Des niveaux de prise en charge toujours variables

La consécration par la loi d'un droit à l'accompagnement pour les anciens bénéficiaires de l'ASE devrait conduire les départements à améliorer leur accompagnement. Le code de l'action sociale et des familles garantit désormais que l'ensemble des mineurs émancipés et jeunes majeurs de moins de 21 ans ayant précédemment été confiés à l'ASE bénéficient, à leur demande et sous conditions de ressources, d'un droit à être pris en charge.

SCHÉMA N° 1 | Étapes théoriques de l'accompagnement administratif des jeunes majeurs issus de l'ASE



Source : Haute autorité de santé, recommandation de bonnes pratiques, février 2024

Les modalités de mise en œuvre du nouveau droit à l'accompagnement divergent cependant toujours selon les territoires, notamment en fonction du niveau de structuration préexistant des politiques de protection de l'enfance. Dans plusieurs cas, le règlement départemental d'aide sociale n'a pas été actualisé après l'entrée en vigueur de la loi du 7 février 2022, et les autres outils prévus par la loi tardent à être mis en place (cf. *infra*).

De nombreux départements restent attachés à la logique d'apparence contractuelle qui encadre le plus souvent leurs relations avec les jeunes majeurs, en dépit du caractère opposable du droit à l'accompagnement. Cette approche de forme contractuelle, comme dans le cas du contrat établi avec les bénéficiaires du revenu de solidarité active, a pour intérêt de mobiliser les jeunes dans un projet d'autonomie et permet de concrétiser l'objectif d'une participation active des jeunes majeurs. Elle ne peut cependant être imposée aux jeunes. Dans un certain nombre de situations, le « *contrat jeune majeur* » reste par ailleurs limité par son manque de rigueur et de précision. La nature de l'accompagnement n'est pas toujours précisée et notamment le recours aux mesures d'aide éducative ou les aides financières possibles. Dans de nombreux cas, les « contrats » ont des durées courtes, de trois à six mois. L'insuffisance des systèmes d'information ne permet toutefois pas d'en établir la durée moyenne, les jeunes pouvant parfois bénéficier de plusieurs « contrats » courts successifs.

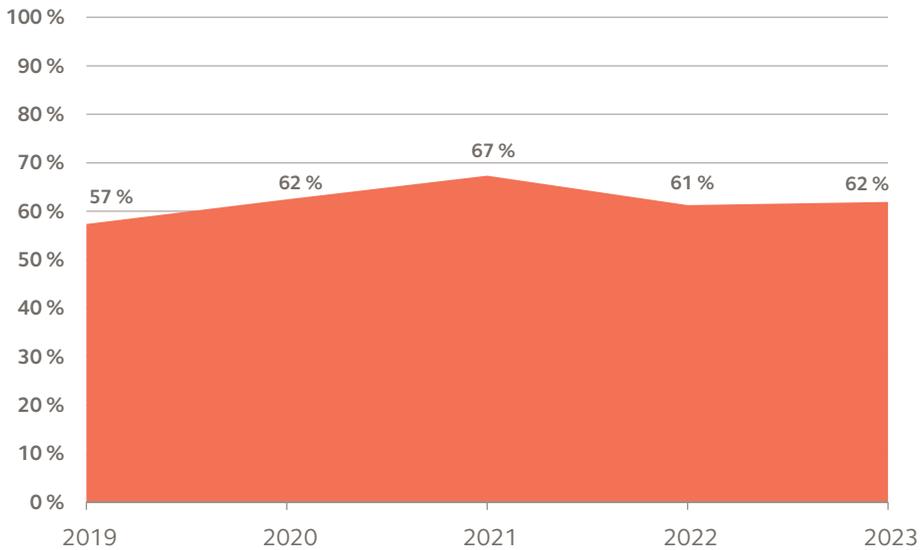
La portée effective de ce droit opposable a été progressivement précisée par le juge administratif, qui a encadré les marges de manœuvre des présidents des conseils départementaux. Le juge administratif a notamment eu l'occasion de souligner que des conditions (notamment de comportement ou de manque d'investissement dans les études) ne sauraient être ajoutées aux critères de ressources de ces prises en charge. Ainsi, les « *contrats jeunes majeurs* » ne constituent pas de véritables contrats dont les modalités seraient opposables au bénéficiaire.

Paradoxalement, le nombre de jeunes nouvellement pris en charge à la majorité a diminué en 2022, du fait de la fin des mesures spéciales de prolongation adoptées pendant la crise sanitaire et de l'évolution des flux migratoires. Au sein de l'échantillon contrôlé, il a de nouveau progressé en 2023.

Entre 2021 et 2023, le taux de prise en charge des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance a augmenté dans cinq des départements examinés et diminué dans quatre autres. Au niveau national, le nombre de jeunes majeurs confiés à l'ASE est quasiment stable en 2023 (-0,2 %), et leur part est en léger repli : ils représentent ainsi 16 % des jeunes confiés à l'ASE fin 2023 contre 17 % fin 2022. Cette diminution est la conséquence de l'augmentation du nombre de mineurs accueillis en 2023¹¹. Ces données ne permettent pas de conclure à ce stade à un effet clair de la loi de 2022.

11. Chiffres Drees au 31 décembre 2023, enquête Aide sociale.

GRAPHIQUE N° 3 | Part des jeunes majeurs pris en charge par l'ASE l'année de leurs 18 ans (échantillon retraité) (en %)



Source : juridictions financières

Dans le département du Lot-et-Garonne, le nombre de jeunes majeurs accompagnés par le département a augmenté de manière significative en 2023 (de 50 % entre 2022 et 2023 pour s'établir à 77 % de l'ensemble des jeunes âgés de 18 ans). Dans le Var, environ 81 % des jeunes sont accompagnés.

Il en va de même dans les départements de l'Indre et d'Indre-et-Loire. Mais dans deux départements au moins - le Calvados et la Seine-et-Marne -, le taux de prise en charge est inférieur à la moitié d'une cohorte éligible et a diminué en 2023.

Cette diversité est un effet de la décentralisation de cette politique publique, dont le département est chef de file. Pour autant, elle devrait s'accompagner de la définition d'un « socle commun de droits pour tous les enfants », selon l'exposé des motifs de la loi du 7 février 2022.

Dans son rapport public annuel de 2023, consacré à *La décentralisation 40 ans après*¹², la Cour a rappelé, s'agissant des politiques sociales décentralisées, que des disparités sont naturellement observées dans les taux de bénéficiaires des prestations d'un territoire à l'autre, notamment en raison de leurs différences socio-économiques et démographiques, et de politiques locales assumées. Elle a toutefois relevé que certains écarts sont d'une ampleur telle qu'ils posent la question du respect du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires et du maintien d'un socle de prestations uniforme sur l'ensemble du territoire national. Dans le cas des « *contrats jeunes majeurs* », au sein de l'échantillon contrôlé, les taux de prise en charge des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance s'inscrivaient

12. Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, rapport public annuel, mars 2023, pages 298 à 300.

en 2023 dans une échelle de 38 % en Seine-et-Marne à 83 % en Gironde. Un taux de prise en charge bas pose notamment la question de la qualité de l'information des jeunes sur l'étendue des droits dont ils peuvent bénéficier.

2. Les anciens mineurs non accompagnés (MNA) : un public spécifique

Les anciens MNA, qui étaient près de 16 700 au niveau national à bénéficier d'une prise en charge en tant que jeune majeur fin 2023¹³, représentent désormais près de la moitié des jeunes majeurs pris en charge dans plusieurs départements et notamment, au sein de l'échantillon des départements contrôlés dans le cadre de l'enquête, ceux du Val d'Oise et des Bouches-du-Rhône¹⁴.

Les mineurs non accompagnés (MNA)

Longtemps dénommés mineurs isolés étrangers, les mineurs non accompagnés sont les enfants étrangers présents sur le territoire français sans être accompagnés d'un parent ou d'un représentant légal. La prise en charge de ces enfants, confiés par l'autorité judiciaire aux services de l'Aide sociale à l'enfance, relève des dispositifs de protection de l'enfance.

Portrait de Samuel G.¹⁵

Samuel G. quitte son pays à l'âge de 15 ans et, en tant que mineur non accompagné (MNA), se retrouve confié en 2021 aux services de l'ASE d'un département par ordonnance de placement provisoire confirmée par un juge des enfants.

Deux ans plus tard, alors âgé de 17 ans, Samuel G. débute un CAP mention maçonnerie en apprentissage, d'une durée de deux ans, au sein d'un centre de formation d'apprentis du bâtiment et des travaux publics.

À sa majorité, en 2024, le président du conseil départemental décide de mettre fin à son accompagnement par les services de l'ASE.

Samuel G. se retrouve avec des ressources insuffisantes par rapport aux charges à supporter pour poursuivre sa formation. Il traverse une période d'errance avant de trouver de l'aide au sein d'un club de prévention. Cette structure l'appuie dans une nouvelle demande d'accompagnement pour les jeunes majeurs auprès du même département, qui fait alors l'objet d'une décision implicite de refus. La défenseure des droits, saisie de ce dossier, émet un avis dans lequel elle relève que Samuel G. ne « dispose d'aucune ressource ou d'aucun soutien familial et vit actuellement dans un bâtiment occupé par des personnes sans domicile » et que les motifs évoqués par le président du conseil départemental pour justifier son refus d'un accompagnement ne figurent pas au code de l'action sociale et des familles.

13. Source : direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

14. Dans ce département, par exemple, les anciens MNA ayant atteint l'âge de la majorité ne comptaient que pour 22 % du total des jeunes majeurs pris en charge en 2016. En 2021, ils représentent près de la moitié des accompagnements au titre du contrat jeune majeur.

15. Le prénom, l'initial du nom, ainsi que les dates ont été changés.

La question des MNA devenus majeurs après avoir été pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance est particulièrement prégnante du fait des spécificités de ce public et de son âge moyen élevé d'entrée à l'ASE. En effet, près de 37 % des entrants sont à moins d'un an de la majorité au moment de leur première prise en charge¹⁶, et les trois quarts sont âgés de plus de 16 ans.

De nombreux départements ont aménagé les prises en charge afin de mieux les adapter aux problématiques de ces jeunes que les modes d'intervention habituels de l'ASE, tout en étant souvent moins coûteuse. Plusieurs départements retiennent ainsi, pour ces publics, des durées de contrats plus courtes que la moyenne. Le « contrat » est souvent organisé autour de formations qualifiantes brèves, sur quelques mois, afin que ces jeunes acquièrent rapidement leur autonomie financière. Ce choix est présenté par la plupart des départements contrôlés comme adapté à la situation de ce public et serait, selon eux, bien accepté par les intéressés, qui aspireraient à une indépendance économique rapide.

La loi du 7 février 2022 entendait par ailleurs inciter les services départementaux à anticiper la question de la régularité du séjour, une fois que les bénéficiaires ont atteint la majorité. L'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles modifié par l'article 16 de la loi prévoit ainsi que l'entretien se tenant un an avant la majorité doit permettre d'informer les mineurs non accompagnés de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement dans leurs démarches d'obtention d'une carte de séjour ou de dépôt d'une demande d'asile.

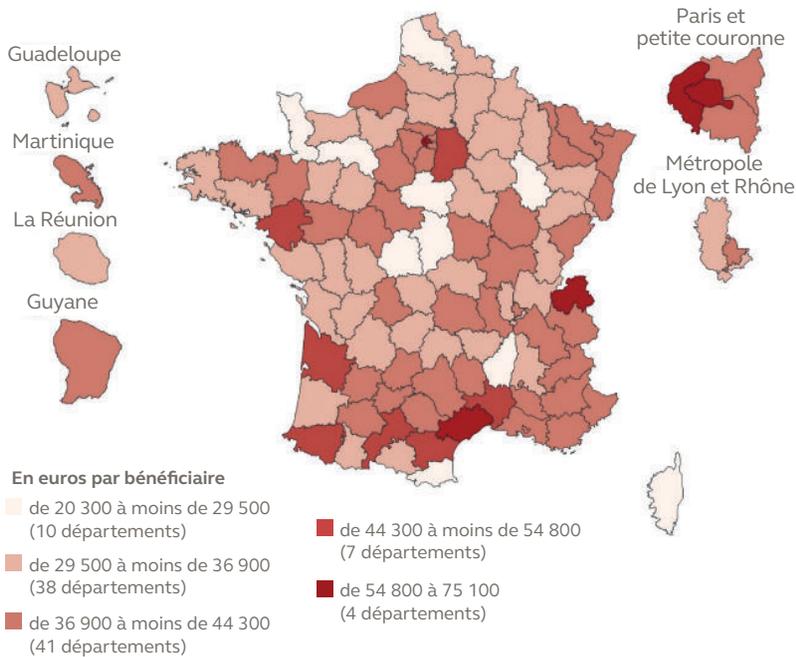
Depuis peu, les départements peuvent, en application de la loi « immigration » du 26 janvier 2024, exclure des dispositifs « *jeunes majeurs* » les anciens MNA pris en charge par l'ASE lorsqu'ils font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français. Parmi les départements examinés dans le cadre de l'enquête, le Val-d'Oise, l'Essonne et la Seine-et-Marne affirment appliquer cette exclusion. Le département de la Gironde poursuit pour sa part la prise en charge des jeunes majeurs faisant l'objet d'une OQTF jusqu'au terme d'un éventuel recours.

B. Un effort financier croissant mais de grandes disparités

L'effort financier des départements en faveur de l'aide sociale à l'enfance est disparate. Certains départements mobilisent quatre fois plus de moyens que d'autres, pour chaque jeune. En 2022, le coût moyen de prise en charge s'élevait à 38 200 € par an, pour chaque enfant ou jeune majeur. Ce coût recouvre principalement les dépenses d'hébergement et de suivi social et éducatif (famille d'accueil, établissements, masse salariale des travailleurs sociaux et éducateurs).

16. Chiffre 2022. Source : direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), mission mineurs non accompagnés, rapport annuel d'activité, 2022.

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



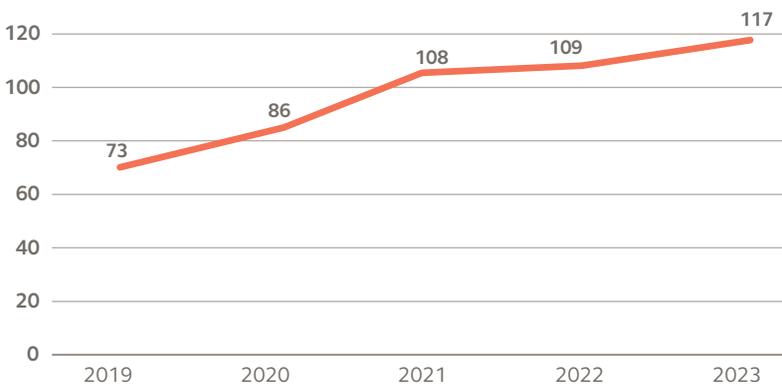
Source : Drees, L'aide sociale à l'enfance - Édition 2024

L'hétérogénéité des dépenses annuelles consacrées au public des jeunes majeurs par département est similaire à celles destinées aux mineurs. Ces dépenses sont en hausse, à l'instar de leur budget global, du fait de la progression du coût de l'hébergement et de la création, dans certains cas, de postes d'accompagnateurs. Compte tenu de la part croissante des mesures relevant du dispositif jeunes majeurs, les départements auraient intérêt à développer des outils de pilotage leur permettant de mesurer l'impact et l'efficacité de leur politique.

En raison de lacunes dans le suivi budgétaire et comptable, plusieurs départements (l'Essonne et la Seine-et-Marne, par exemple) ne sont pas en mesure de déterminer avec précision le coût des dispositifs destinés aux jeunes majeurs. Certains départements estiment qu'ils représentent environ 10 % de leurs dépenses d'aide sociale à l'enfance.

Parmi les départements de l'échantillon contrôlés par les chambres régionales des comptes, la dépense consacrée aux jeunes majeurs a augmenté de 60 % entre 2019 (73 M€) et 2023 (117 M€). Cette progression, qui a été particulièrement rapide entre 2019 et 2021, du fait des mesures de prolongation des prises en charge adoptées pendant la crise sanitaire¹⁷, a été presque nulle en 2022, puis plus marquée en 2023, dans un contexte de forte inflation. Les dépenses réalisées au bénéfice des jeunes sortant de l'ASE augmentent - moins rapidement - depuis la loi du 7 février 2022, alors même que, comme indiqué plus haut, le taux de prise en charge a peu évolué. La hausse constatée reflète donc surtout l'augmentation du coût moyen de prise en charge des jeunes.

GRAPHIQUE N° 4 | Dépenses destinées aux jeunes majeurs pris en charge par l'ASE (en M€) (échantillon retraité)



Source : juridictions financières

Cette croissance concerne tous les départements, quelles que soient les modalités d'attribution des « *contrats jeunes majeurs* ». Mais la part des dépenses d'aide sociale consacrée aux jeunes majeurs reste variable en fonction des départements. L'écart entre les départements analysés s'inscrit dans une échelle de un à quatre, comparable à l'écart constaté au niveau national sur l'ensemble des dépenses ASE. Il dépend pour l'essentiel du coût moyen de l'hébergement, selon les solutions déployées par le département. Ainsi, le coût moyen est plus élevé lorsque les jeunes majeurs restent hébergés dans des maisons d'enfants à caractère social, qui offrent des taux d'encadrement élevés.

La loi du 7 février 2022 prévoit que l'État alloue une compensation financière annuelle aux départements pour l'accompagnement et le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'ASE sans ressources ni soutien familial. Une enveloppe financière de 50 M€ a été ouverte à ce titre par la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022, alors même que les dépenses sont estimées à 1,2 Md€. Aux termes de l'arrêté du 1^{er} décembre 2022 fixant le

17. Cf. l'article 18 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19.

montant du financement de l'État pour le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance, elle est répartie, sans objectif prédéfini, *au prorata* du nombre estimé de ces jeunes précédemment confiés à chaque département et devenus majeurs au cours de l'année 2022.

Contrairement à ce qu'il a mis en place pour le financement d'autres politiques sociales décentralisées, l'État n'a pas cherché à conditionner le versement de cette enveloppe à certains prérequis, ni défini de socle de base.

Selon les départements, le financement de l'État ne permettrait pas de couvrir la hausse du coût de l'accompagnement des jeunes sortant de l'ASE. Par ailleurs, ils estiment devoir supporter des dépenses supplémentaires du fait du sous-financement par l'État de politiques connexes relevant pourtant de sa responsabilité (protection judiciaire de la jeunesse, accueil des jeunes en psychiatrie). Cependant, ils n'ont produit aucune estimation précise de la sous-compensation des dépenses ayant selon eux résulté des mesures nouvelles issues de la loi du 7 février 2022 .

Dans le respect des principes de la décentralisation, qui placent les départements en chefs de file de cette politique, il appartient à l'État de fixer des objectifs de prise en charge sur la base d'un socle minimal, défini par ses soins, de veiller à leur atteinte dans les territoires, voire d'inciter les départements qui le souhaitent à aller au-delà. Cette démarche suppose qu'une nouvelle stratégie nationale soit définie en la matière et constitue la source d'une contractualisation ciblée.

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

L'accompagnement des jeunes majeurs est un processus complexe, qui fait intervenir des acteurs multiples. Faciliter l'accès aux dispositifs de droit commun constitue l'un des enjeux de l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs. Or, les nouveaux outils des départements et les instances prévues par la loi tardent à être mis en place (A), les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance produisent pour leur part des effets tangibles mais limités dans le temps (B) et l'accès aux dispositifs de droit commun reste souvent encore insuffisant (C).

A. Les nouveaux outils des départements et les instances prévues par la loi tardent à être mis en place

Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance sont l'un des outils d'un pilotage partenarial solide des politiques de protection de l'enfance. Les départements doivent cependant se doter de meilleurs indicateurs de résultats du schéma d'organisation sociale et médico-sociale en faveur de l'enfance pour garantir un suivi chiffré et objectif, qui fait souvent défaut.

Les départements contrôlés n'ont, sauf exception, pas encore institué la commission départementale d'accès à l'autonomie prévue par la loi du 7 février 2022, ni mis en place le protocole de prise en charge des jeunes majeurs prévu par la loi du 14 mars 2016. La mobilisation des partenaires institutionnels reste souvent insuffisante. Les régions et les services de l'État (rectorats) se concentrent par exemple sur la lutte contre le décrochage scolaire et sur l'accès à la formation et n'identifient pas les jeunes majeurs comme public prioritaire. Ces lacunes privent les acteurs d'outils permettant d'assurer la pérennité et la continuité des actions ciblées.

Le suivi des jeunes majeurs à leur sortie de l'ASE reste un point faible des politiques départementales. Peu de départements réalisent l'entretien de bilan six mois après la fin d'un « *contrat jeune majeur* » rendu obligatoire par la loi du 7 février 2022. Pourtant, à la faveur de la dématérialisation des dossiers individuels des enfants pris en charge par l'ASE, dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), le département dispose d'une capacité réelle de suivi des cohortes de jeunes majeurs.

B. Des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance aux effets tangibles mais limités

Le manque de partenariat autour de l'accompagnement global à l'autonomie des jeunes majeurs est un constat largement partagé de longue date. Dans son rapport sur la protection de l'enfance de 2020, la Cour avait déjà relevé que la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 et la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 visaient à renforcer les réponses à cette situation¹⁸.

Ces stratégies nationales ont favorisé l'adoption d'objectifs stratégiques en matière d'accompagnement des jeunes majeurs, le renforcement des mesures concrètes en leur faveur et un accroissement des crédits qui y sont consacrés, en lien avec les associations présentes sur le territoire. Mais les projets déclinant ces stratégies sont co-financés par l'État pour une durée limitée de trois ans, ce qui ne garantit pas aux départements le financement pérenne des dispositifs créés.

Le Pacte des solidarités, présenté le 18 septembre 2023, portant sur la période 2024-2028, ne comporte pas de volet spécifique relatif aux jeunes majeurs, sinon au travers de l'expérimentation du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture (cf. *infra*).

Une mesure a par ailleurs été annoncée le 20 novembre 2023 (le « *pack jeunes majeurs* ») à destination des jeunes majeurs sortant de l'ASE, qui doit aider à recenser les démarches d'accès aux droits à partir de 16 ans, et à déployer des dispositifs visant à éviter l'isolement des jeunes majeurs au moment de leur passage

18. Cour des comptes, *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*, rapport public thématique, novembre 2020, pp. 114 et s.

à l'âge adulte. Cependant, il n'a pas été donné suite à ce projet et le Gouvernement apparaît donc en grande partie dépourvu de stratégie en la matière. Les services de l'État¹⁹ mènent toutefois actuellement une démarche utile visant notamment à améliorer la fluidité du partage de données entre acteurs pour un meilleur pilotage.

C. Un accès au droit commun à renforcer

La question de l'accès des jeunes majeurs issus de l'ASE aux dispositifs d'aide de droit commun est un enjeu récurrent des politiques sociales. Elle est souvent identifiée comme une préoccupation dans les schémas directeurs départementaux de l'enfance.

C'est le cas en ce qui concerne l'insertion socioprofessionnelle, domaine dans lequel les missions locales jouent un rôle central. Leurs actions s'adressent aux jeunes confiés à l'ASE dès leur seizième année. Elles visent à favoriser leur insertion socio-professionnelle et à prévenir toute situation d'exclusion à la fin de leur parcours au sein de l'ASE, en évaluant les projets des jeunes et en les aidant à les élaborer et à les mettre en œuvre. Certains départements allouent à ce titre des subventions aux missions locales.

De nombreux départements concluent par ailleurs des conventions avec la CPAM pour améliorer l'accès des jeunes à l'assurance maladie. Des points noirs restent par ailleurs à relever sur le plan de l'accès au droit commun.

1. L'accès au logement : des solutions à développer

L'accès à un logement autonome est un enjeu central pour l'insertion socioprofessionnelle des jeunes majeurs issus de l'ASE. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté l'avait intégré au référentiel de lutte contre les sorties sèches. La loi du 7 février 2022 a ajouté les jeunes majeurs dans la liste des publics prioritaires pour l'accès au logement social. Pour autant, les jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance se heurtent à des obstacles multiples, d'ordre financier, mais aussi administratif. Certains bailleurs ne prennent pas en compte les spécificités liées à leur situation.

Pour répondre à ces difficultés d'accès, les départements ont recours à des solutions de logements semi-autonomes. Les foyers de jeunes travailleurs jouent un rôle central dans de nombreux départements, mais plusieurs limites sont identifiées, notamment le coût élevé de ce type d'hébergement. Des offres alternatives, comme l'intermédiation locative ou le bail glissant, se développent pour faciliter l'accès des jeunes majeurs à un logement.

19. Direction générale de la cohésion sociale, en lien avec la délégation au numérique en santé et la Drees.

Les dispositifs de logement semi-autonome

Les départements de l'Indre et du Calvados proposent aux jeunes un bail glissant qui leur permet d'intégrer directement un logement individuel. Le « *bail glissant* » consiste à héberger un jeune (mineur ou majeur) dans un appartement qui est loué par un opérateur (service de suivi, lieu d'accueil, services départementaux de l'ASE) avant son transfert au bénéficiaire, qui en devient locataire en son nom propre et en assume la responsabilité quand il le peut.

Le département de l'Aisne finance des places d'hébergement en colocation pour apporter une réponse adaptée aux besoins de la moitié des jeunes bénéficiant d'un « *contrat jeune majeur* ». Cette offre est organisée par deux opérateurs également sous la forme d'une « pension de famille », une catégorie de résidence sociale qui ouvre un droit renforcé à l'aide personnalisée au logement ou à une intermédiation locative.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, les maisons d'enfants à caractère social (MECS) ont aménagé des logements pour les jeunes majeurs. Cette offre couvre un tiers des besoins du département et permet un suivi continu par la même structure d'accueil.

Une convention partenariale pour favoriser l'accès des jeunes au logement est en cours d'élaboration entre l'association Départements de France, l'Union sociale pour l'habitat, l'Association pour la formation professionnelle continue des organismes de logement social, l'Union nationale pour l'habitat des jeunes et l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes.

2. Handicap et troubles psychiques : des freins encore importants à une prise en charge efficace

Plus de la moitié des jeunes suivis par l'ASE connaissent des troubles psychologiques liés à des carences familiales et affectives. 15 à 30 % d'entre eux sont en situation de handicap, lié à un trouble psychique ou à une déficience mentale²⁰. Les capacités d'accueil des secteurs du handicap et de la psychiatrie connaissent par ailleurs des situations de saturation, ce qui limite les possibilités pour assurer un suivi adéquat des jeunes protégés par l'ASE. Aucune disposition législative ou programme national ne concerne de manière spécifique l'accompagnement à l'autonomie des jeunes majeurs issus de l'ASE confrontés à ces « doubles vulnérabilités » pour répondre à un risque accru de désinsertion.

20. Estimation réalisée par le ministère de la solidarité en 2023 à partir de l'enquête de la Drees sur les données 2018. Dans son rapport annuel pour 2015, le Défenseur des droits estimait que 70 000 enfants de l'ASE étaient reconnus à ce titre par une maison départementale des personnes handicapées (MDPH).

La prise en charge de ces doubles vulnérabilités liées au handicap ou à la psychiatrie rend plus complexe l'élaboration des parcours d'insertion. Les acteurs de chaque secteur s'inscrivent en effet dans des logiques différentes, sans interconnexion des systèmes d'information et sans harmonisation des modalités d'action.

La coordination entre les services de l'ASE et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pilotées par les départements atténue parfois ces divergences. Dans l'Aisne, ce travail conjoint permet d'anticiper l'ouverture des droits d'allocation adultes handicapés (AAH) pour les jeunes majeurs. Dans ce cas, le « *contrat jeune majeur* » peut être maintenu pour compléter la prise en charge, et le montant de l'allocation est adapté pour tenir compte des ressources perçues au titre du handicap. Pour autant, les MDPH n'interviennent que sur la reconnaissance du handicap et sur l'orientation, et elles n'ont pas de capacité à adapter l'offre d'accueil.

3. Les pécules au titre des allocations de rentrée scolaire : un recours trop limité faute d'information suffisante

La loi du 14 mars 2016 a confié à la Caisse des dépôts et consignations la mission d'assurer la réception et la protection des allocations de rentrée scolaire des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, qui sont habituellement versées par la CAF aux parents.

Le département doit informer les jeunes majeurs de l'existence du pécule déposé à la Caisse des dépôts et consignations, du droit qu'ils ont d'en disposer à compter de leur majorité et de la nécessité d'effectuer une demande de versement des fonds. À leur majorité ou lors de leur émancipation, le pécule doit être restitué aux intéressés qui le demandent à la Banque des Territoires²¹.

La Banque des Territoires a déployé une procédure en ligne et un support téléphonique. Toutefois, les démarches de restitution sont complexes pour les jeunes et les textes réglementaires ne prévoient pas d'obligation d'une prise de contact individuelle par la Banque des Territoires. Cette institution a restitué 6,7 M€ aux jeunes concernés avec un montant moyen de 1 084 € par personne en 2022, et détenait un stock consigné de 18,3 M€ (soit trois années de versements) au 31 décembre 2022, dont 27 % concernait des bénéficiaires âgés de plus de 21 ans. Le taux de restitution moyen est estimé à 42 %. L'absence de partage des coordonnées des jeunes issus de l'ASE ne permet pas de garantir l'effectivité de ce droit.

La majeure partie des départements de l'échantillon déclare informer les jeunes concernés de l'existence de cette procédure de consignation. Le développement et la généralisation des échanges entre le département, la Caf et la Caisse des dépôts et consignations afin de fiabiliser des listes de bénéficiaires serait à étudier.

21. Banque qui fait partie du groupe de la Caisse des dépôts et consignations.

4. L'enjeu de l'insertion : des cloisonnements persistants dans certains territoires

La loi du 7 février 2022 dispose qu'un contrat d'engagement jeune (CEJ) « est systématiquement proposé » aux majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge au titre de l'ASE dans le cadre d'une mesure de placement. Depuis le 1^{er} mars 2022, le CEJ, qui s'est substitué à la garantie jeunes, concerne les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation (16 à 30 ans pour ceux d'entre eux qui sont en situation de handicap)²².

La loi ne précise pas à qui incombe la responsabilité de l'information et de l'orientation du jeune (services départementaux de l'ASE, missions locales ou services sociaux). L'action menée en direction de ces jeunes repose ainsi sur la qualité des coordinations mises en œuvre localement. L'interprétation stricte des conditions d'entrée dans le CEJ, comme la démarche de contractualisation retenue entre le conseiller d'insertion et le jeune (qui s'accompagne de sanctions en cas de non-assiduité), constituent cependant autant d'obstacles à l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE ayant des difficultés éducatives, sociales et familiales importantes, ou étant durablement empêchés.

Face aux difficultés prévisibles d'accès des jeunes issus de l'ASE au contrat d'engagement jeune, plusieurs expérimentations sont en cours pour mieux prendre en compte les freins à l'insertion de ce public. La circulaire du 22 avril 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture²³ prévoit ainsi un nouveau dispositif ayant une vocation de « sas » vers le CEJ.

Certains départements de l'échantillon considèrent que le CEJ est inadapté à l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'ASE. Dans la plupart des cas, l'absence d'identification des jeunes suivis par l'ASE dans le système d'information et de partage de l'information ne permet pas d'établir un bilan de l'utilisation de ces outils pour le public ASE. D'une manière générale, la Cour recommande aux départements de renforcer leur coopération avec les missions locales afin d'éviter les ruptures de parcours pour les jeunes majeurs de l'ASE qui doivent poursuivre un parcours d'insertion socio-professionnelle. L'association Départements de France fait valoir sur ce point la signature, le 8 octobre 2024, d'une convention-cadre avec l'Union nationale des missions locales visant à renforcer leur partenariat.

Par ailleurs, la plupart des départements de l'échantillon ne mettent pas en œuvre de dispositifs spécifiques s'adressant plus particulièrement aux jeunes majeurs issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des zones rurales délaissées.

22. Cf. le chapitre sur l'accès des jeunes à l'emploi.

23. Circulaire interministérielle n° DGEFP/MAJE/DIPLP/DIHAL/2022/117 du 22 avril 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement pour les jeunes.

Conclusions et recommandations

La loi du 7 février 2022 a créé un droit opposable à l'accompagnement des jeunes majeurs issus de l'ASE. Cette réforme est encore très partiellement mise en œuvre par les départements. Ceux-ci doivent notamment généraliser les commissions départementales d'accès à l'autonomie et les protocoles de prise en charge des jeunes majeurs. Les règlements départementaux d'aide sociale doivent être mis à jour. Les entretiens de bilan six mois après la sortie de l'ASE doivent être organisés.

La réforme doit surtout s'accompagner d'une clarification des rôles respectifs des acteurs concernés, en particulier des départements et des missions locales ainsi que des MDPH et des ARS, pour garantir l'accès des jeunes majeurs issus de l'ASE aux dispositifs de droit commun.

S'agissant d'une compétence décentralisée, il est légitime que le degré et les modalités d'accompagnement des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ne soient pas identiques dans tous les départements. Leur action dans ce domaine doit cependant se construire sur un socle de base ne mettant pas en péril l'égalité des usagers devant le service public. À cet égard, la loi du 7 février 2022 a fait le pari d'un nouvel équilibre, en systématisant le droit à une prise en charge sans toutefois en prescrire la nature ni l'étendue. De ce fait, trois ans après son adoption, les pratiques restent disparates selon les territoires.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. renforcer les coopérations avec les missions locales pour garantir l'accès des jeunes majeurs aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle (*départements*) ;**
- 2. renforcer les coopérations en matière de handicap avec les maisons départementales des personnes handicapées et en matière de psychiatrie avec les agences régionales de santé (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère de la santé et de l'accès aux soins, départements, maisons départementales des personnes handicapées, agences régionales de santé*) ;**
- 3. définir des objectifs de prise en charge minimale et lier le versement des fonds accompagnant la mise en œuvre de la loi du 7 février 2022 à sa mise en place (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes*) ;**
- 4. améliorer le taux de recours au pécule, notamment par un meilleur échange d'informations entre l'ensemble des acteurs concernés (*Caisse nationale des allocations familiales, Caisse des dépôts et consignations, départements*).**

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.....	349
Réponse du président de Départements de France.....	351
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.....	354

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la justice

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Madame la défenseure des droits

Monsieur le directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales

Réponse du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

Vous avez souhaité recueillir les remarques de la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation sur les recommandations formulées dans un chapitre intitulé « La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance » destiné à figurer dans le rapport 2025 de la Cour des comptes.

Vous indiquez au sein de ce chapitre que, même si le suivi des jeunes majeurs à leur sortie de l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'est amélioré, il reste un point faible des politiques départementales car il est souvent disparate, lacunaire et insuffisamment piloté.

À la suite du constat établi par la commission de l'insertion des jeunes selon lequel les jeunes adultes passés par la protection de l'enfance qui ont rencontré des difficultés spécifiques (absence de soutien familial, carences affectives, souffrances physiques et/ou psychologiques, faible capital économique, social et culturel, etc.) se trouvent souvent plus isolés que d'autres jeunes à leur majorité, le législateur a fait évoluer la loi.

La loi du 7 février 2022, dite loi Taquet, a ainsi introduit une obligation de prise en charge, par les départements, des majeurs âgés de moins de 21 ans et des mineurs émancipés qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'ASE avant leur majorité.

Depuis, l'État et les départements ont l'obligation de mettre en place certains dispositifs d'accompagnement en direction des jeunes adultes, qu'ils soient pris en charge au titre de l'ASE ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Concrètement, il s'agit :

- d'un entretien renforcé dès 17 ans au cours duquel le jeune doit être informé de ses droits et des conditions de son accompagnement à sa majorité ;
- d'un entretien six mois après la sortie du dispositif ASE ;
- de la systématisation de la proposition du contrat d'engagement jeune (CEJ) ;
- des dispositifs d'aide à l'accès à un logement ;
- d'un droit au retour à l'ASE avant 21 ans.

Le contrat jeune majeur constitue par ailleurs un dispositif d'accompagnement pour permettre aux jeunes majeurs sortant de l'ASE de mener à bien un projet, le plus souvent scolaire ou professionnel. Outre l'accompagnement social, le dispositif intègre une participation financière sous forme d'une allocation en fonction des ressources du jeune concerné.

Si je partage le constat que la mobilisation de ces dispositifs est inégale, je constate toutefois l'effort consenti par les départements sur cette politique dans un contexte de contrainte budgétaire très forte d'une part et d'inflation du nombre de prise en charge d'autre part.

En 2022, près de 33 000 jeunes majeurs bénéficient d'une mesure de protection de l'enfance via l'ASE et la PJJ. Leur nombre a augmenté de 30 % entre 2019 et 2020, puis de 13 % entre 2020 et 2021 avant de diminuer en 2022. Les profils pris en charge sont par ailleurs de plus en plus complexes, fragilisés par des violences familiales, des problèmes d'addiction ou encore psychologiques.

Vous soulignez l'importance de généraliser les commissions départementales d'accès à l'autonomie et les protocoles de prise en charge de jeunes majeurs. Je partage votre constat, ces outils sont essentiels pour accompagner au mieux ces jeunes majeurs sortant de l'ASE et de mettre fin aux sorties sans solutions.

Dans ce contexte, l'État a mobilisé des financements exceptionnels : 50 M € ont été inscrits dans le budget de l'État pour accompagner le financement de la prise en charge des jeunes majeurs, issue de cette nouvelle obligation de la loi Taquet. Si la mobilisation des départements est globalement très importante sur ce thème, je constate en effet que leur effort financier en faveur de l'aide sociale à l'enfance reste disparate.

Cette situation s'explique par des situations très contrastées d'un point de vue démographique, économique et social, mais également par les choix politiques opérés localement, que l'État n'a pas vocation à remettre en cause en vertu du principe de libre administration par les collectivités d'une politique publique décentralisée.

Si les moyens mobilisés sont divers et qu'il avèrerait parfois nécessaire de les optimiser, l'objectif poursuivi par l'ensemble des départements est identique : il s'agit d'offrir aux jeunes de 16 à 21 ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources tels que la Cour des comptes en rappelle la nécessité. Comme le souligne l'Assemblée des Départements de France, cette démarche a pour objectif d'accompagner chaque jeune par un parcours personnalisé afin qu'il ou elle puisse disposer d'une autonomie suffisante pour commencer sa vie d'adulte. Il semble ainsi que les points de progression précités devront être largement partagés avec les élus et notamment avec Départements de France.

Réponse du président de Départements de France

Vous avez bien voulu m'adresser le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel intitulé « la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'Aide sociale à l'enfance ». Je vous en remercie.

L'échantillon de 14 départements contrôlés illustre les différences de situation des territoires, mais reste sans doute trop limité pour rendre compte de la diversité de nos 103 collectivités. Sous cette réserve, je vous prie de trouver ci-après les remarques qu'il appelle de la part de Départements de France.

« *Un public progressivement mieux pris en charge par les départements* ». Je tiens à souligner que ce constat ne date pas de la mise en œuvre de la loi de 2022. Selon l'Observatoire national de la protection de l'enfance, qui procède à une analyse croisée des données de la Drees, de la Justice et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, le nombre de jeunes majeurs protégés (accueillis et suivis à domicile) par l'Aide sociale à l'enfance s'élève à 34 105 au 31 décembre 2022, soit une augmentation de 62 % depuis 2011. Si l'on considère le public des jeunes majeurs accueillis – qui représentent 92 % d'entre eux (31 546) – l'évolution est de 74 %.

« *La dépense est estimée à hauteur de 1,2 Md€ en 2022* ». La loi de 2022, en consacrant un droit à l'accompagnement des anciens bénéficiaires de l'ASE, a imposé aux départements de prendre en charge les jeunes devenus majeurs. La compensation financière de l'État, d'un montant de 50 M€, est très largement décorrélée de la croissance des charges assumées par les départements. *In fine*, la compensation de l'État ne représente qu'environ 4,5 % des dépenses engagées.

La troisième recommandation de la Cour vise à « *définir des objectifs de prise en charge minimale et lier le versement des fonds accompagnant la mise en œuvre de la loi à sa mise en place* ». Départements de France fait respectueusement valoir

à la Cour qu'une telle proposition semble remettre en cause le principe même de compensation financière des compétences transférées et à lui substituer un dispositif de pilotage centralisé à caractère incitatif, bien peu compatible avec l'esprit même de la décentralisation.

Certes, des disparités territoriales existent, mais Départements de France ne peut que déplorer que la question plus générale du financement des ambitions du législateur ait été largement éludée.

Une telle question se pose avec d'autant plus d'acuité que les départements ont perdu toute autonomie fiscale tout en étant confrontés à une pénurie de professionnels dans les métiers du lien et à l'augmentation du nombre des jeunes pris en charge dans des dispositifs saturés.

Les stratégies nationales et les contractualisations successives ne sont pas à la hauteur des enjeux en l'absence de garantie de pérennité et de leur caractère insuffisamment attractif pour les Départements les plus en difficulté. Faute de visibilité, ceux-ci redoutent de devoir assumer seuls les dispositifs en cas de désengagement de l'État.

La Cour considère que les départements restent attachés à une « *logique contractuelle en dépit du caractère opposable du droit à l'accompagnement* ». Rappelons ici qu'il s'agit de jeunes majeurs et que le recueil de leur accord est indispensable avant toute action, même lorsque celle-ci est décidée dans leur intérêt. Toutefois, la terminologie employée de « *contrat jeune majeur* », devrait être abandonnée, car elle recouvre des modalités différentes qui brouillent les données statistiques. Départements de France et les représentants de plusieurs collectivités territoriales travaillent conjointement avec la DREES pour redéfinir les indicateurs selon une terminologie partagée et conforme au code de l'action sociale et des familles. Soit le jeune est accueilli au sein d'une structure autorisée ou agréée par l'ASE dans le cadre d'un AP JM (accueil provisoire jeune majeur), soit il est soutenu financièrement et accompagné par l'ASE via une AED JM (aide éducative à domicile jeune majeur). Pour ces deux prestations administratives, l'accord du jeune majeur est à formaliser par écrit.

La Cour relève que les durées des contrats seraient plus courtes pour les mineurs non accompagnés et que les dispositifs les concernant seraient « *souvent moins coûteux* ». Départements de France regrette que chaque fois que ces deux arguments sont avancés, il ne soit pas tenu compte des réalités suivantes :

- le besoin d'encadrement éducatif est adapté aux besoins des jeunes et parmi les MNA, 68 % ont plus de 16 ans, ceci explique cela ;
- parmi les jeunes majeurs, près de la moitié sont des ex-MNA devenus majeurs (16 681) ;
- le choix d'une formation qualifiante correspond au respect de la volonté des MNA d'une entrée la plus rapide possible sur le marché du travail, car ceux-ci souhaitent accéder rapidement à une indépendance économique rapide, soit

parce qu'ils sont mandatés par leur famille pour envoyer de l'argent au pays, soit parce que l'absence de maîtrise suffisante de la langue française fait en tout état de cause obstacle à la poursuite d'études.

Pour l'autre moitié des jeunes majeurs, il est nécessaire de prendre en considération que certains refusent d'être maintenus dans le dispositif. Cependant, ils pourraient se voir proposer une autre forme d'aide, telle qu'une mesure de « protection judiciaire jeunes majeurs », instituée par le décret du 18 février 1975. Départements de France déplore que cette mesure ne soit pas plus souvent décidée par les juges des enfants (seulement 105 mesures en France, en 2022). Au fil des années, les enveloppes allouées à la Protection judiciaire de la jeunesse n'ont pas été maintenues en direction des jeunes majeurs rencontrant des difficultés d'insertion sociale, alors que cette mesure pourrait répondre aux besoins de certains jeunes. Une telle orientation permettrait de mettre en exergue une responsabilité collective - et non des seuls départements qui assurent plus de 34 000 mesures administratives en faveur des majeurs protégés - face à un enjeu national.

La deuxième recommandation de la Cour, qui consiste à renforcer les coopérations en matière de handicap et de santé, retient l'approbation de Départements de France qui revendique, notamment pour ces enfants qui sont aujourd'hui 1 sur 4 au sein des dispositifs de l'ASE, une stratégie interministérielle (solidarité, santé, handicap et éducation). Les départements ne disposent ni des structures ni des personnels pour répondre aux besoins spécifiques de jeunes relevant du médico-social et de la pédopsychiatrie et ne peuvent être tenus responsables de parcours d'insertion plus complexes auxquels chaque acteur, et plus particulièrement les Agences régionales de santé, doit concourir en considération de ses propres compétences.

Le constat de la Cour relatif aux difficultés persistantes auxquelles se heurtent les jeunes majeurs issus de l'ASE pour accéder aux dispositifs de droit commun est partagé.

Départements de France sait gré à la Cour d'avoir pris en considération la convention de partenariat, signée le 8 octobre 2024, entre Départements de France et l'Union nationale des missions locales visant à renforcer les collaborations pour garantir l'accès des jeunes majeurs aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, qui répond à votre première recommandation. Comme la Cour le relève, le contrat d'engagement jeune doit être systématiquement proposé aux jeunes majeurs de l'ASE mais, dans les faits, il est accordé par les missions locales avec parcimonie, à la suite de la diminution de l'enveloppe dédiée au financement de ce dispositif.

Dans le même objectif, afin de rendre effectif l'inscription des jeunes majeurs sortant de l'ASE dans la liste des publics prioritaires pour l'accès au logement (loi 2022), Départements de France a signé lors de ses assises de Maine-et-Loire, le 14 novembre dernier, une convention nationale, avec l'Union sociale pour l'habitat, l'Association pour la formation professionnelle continue des organismes de logement social, l'Union nationale pour l'habitat des jeunes, l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes, la Banque des territoires et France enfance protégée.

Enfin, la question de la gestion du pécule consigné à la Caisse des dépôts doit être posée. Les départements devraient pouvoir disposer de la liste, détenue par les Caisses d'allocations familiales, des enfants concernés par cette consignation de l'Allocation de rentrée scolaire, afin de compléter leur information sur la situation du jeune à l'approche de la majorité. La quatrième et dernière recommandation de la Cour préconise « *un meilleur échange d'information pour améliorer le taux de recours au pécule* ». Départements de France partage cette nécessité, voire s'interroge sur l'opportunité d'une refonte de ce mécanisme qui ne peut être restitué qu'à un jeune sur deux.

Plus globalement, la loi de 2022, troisième loi en moins de 15 ans, votée après la crise sanitaire, dans un contexte d'augmentation des bénéficiaires de l'ASE (dont les MNA), de raréfaction des ressources humaines et d'asphyxie financière des départements, est toujours en cours d'appropriation dans les organisations territoriales et les pratiques professionnelles. Pour apprécier la qualité de la gestion, la Cour retient le critère de l'existence ou non, d'un service référent jeune majeur et d'un service MNA. Or, les choix d'organisation des services ne sont pas en eux-mêmes révélateurs d'un niveau de performance. Il apparaît en revanche que l'élaboration du Projet d'accès à l'autonomie pourrait constituer un indicateur de pratiques professionnelles pertinent.

Plus généralement, l'hétérogénéité des modalités de gestion des départements doit être analysée au regard de la diversité des réalités territoriales, de l'environnement constitué par les acteurs et partenaires, et des moyens alloués aux politiques publiques. Dans son propre champ de responsabilité, l'État n'est pas plus à même de garantir une homogénéité des moyens et résultats des politiques publiques. Il en va ainsi dans les domaines de la PJJ et de la prise en charge des jeunes en situation de handicap, non sans impact sur le déploiement des politiques départementales.

Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

Vous m'avez transmis un extrait du chapitre du rapport public annuel 2025 relatif à la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance, et je vous en remercie. Il appelle de ma part les précisions suivantes.

1. S'agissant de la quatrième recommandation figurant dans le rapport : « *améliorer le taux de recours au pécule, notamment par un meilleur échange d'information entre l'ensemble des acteurs concernés (CNAF ; Caisse des Dépôts et consignations ; départements)* » :

Comme indiqué dans le rapport, la Caisse des Dépôts a, depuis 2016, pour mission de recevoir et de sécuriser les allocations de rentrée scolaire des enfants confiés à l'ASE. Pour rappel, la Caisse des Dépôts assure cette mission d'intérêt général de teneur de compte à titre gratuit, et les sommes conservées dans le cadre de ce dépôt spécialisé sont rémunérées.

Afin d'améliorer l'accès au droit des jeunes de l'ASE, un projet de décret est en cours d'étude pour autoriser la Caisse des Dépôts à communiquer aux Départements la liste des personnes majeures qui n'ont pas fait de demande de restitution de leur pécule, permettant aux départements de relier ces informations aux différents acteurs.

2. Par lettre du 20 juin 2024, la ministre du travail, de la santé et des solidarités, la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles et la présidente du groupement d'intérêt public (« GIP ») France Enfance Protégée, ont confié à Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des Dépôts, directeur de la Banque des Territoires, la mission de proposer des solutions innovantes et d'organisation des services d'appui aux acteurs de l'enfance protégée. Dans ce cadre, la Banque des Territoires a constitué une équipe dédiée à l'élaboration de ces propositions d'actions dans quatre domaines prioritaires du secteur de la protection de l'enfance : l'immobilier, la formation, le numérique et l'accès aux droits.

Afin de permettre une meilleure prise en charge des jeunes dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (« ASE ») et un meilleur accès à leur autonomie, quatre axes répondant à l'enjeu de leur insertion ont été identifiés au sein de ces domaines d'action : l'accès à un logement, la formation des professionnels du secteur, la création d'une plateforme d'outils numériques partagés, et diverses expérimentations d'accompagnement du groupe Caisse des Dépôts. Ils sont présentés ci-après.

La rénovation et le développement de l'immobilier de l'enfance protégée

L'accueil adapté aux besoins des enfants pris en charge par l'ASE étant d'une importance capitale, des solutions innovantes pour soulager le parc immobilier de l'enfance protégée ont été mises en œuvre.

La Banque des Territoires intervient depuis de nombreuses années dans le financement des établissements pour mineurs en difficulté avec le produit PHARE, à taux révisable TLA +0,60 % sur fonds d'épargne ainsi qu'à taux fixe sur l'enveloppe « CDC taux fixe habitat spécifique » sur ressources propres de la Caisse des Dépôts. Afin de faire face à des besoins croissants et encourager les réhabilitations ambitieuses dans ce secteur, la Banque des Territoires a ouvert, en janvier 2024, la possibilité de mobiliser l'éco-prêt pour les établissements pour mineurs en difficulté. Cela permet au secteur de bénéficier d'une offre très attractive sur les opérations de réhabilitation thermique (offre à TLA -0,75 %).

La Banque des Territoires a également initié en juillet 2024 un programme de prêts de long terme doté d'une enveloppe dédiée, bénéficiant d'un taux bonifié (TLA-0,40 %) grâce à une subvention de l'État et de la Caisse des Dépôts, chacun contribuant à hauteur de 5 M€. Cette enveloppe a été rapidement utilisée, avec 67,5 M€ alloués en trois semaines. En réponse au succès de ce programme, des réflexions sont en cours sur une nouvelle offre de prêts ASE sur fonds d'épargne.

En outre, comme le souligne la Cour des comptes, la problématique des « sorties sèches » de l'ASE représente une préoccupation majeure nécessitant une attention particulière. Il convient de mobiliser tous les acteurs de l'écosystème pour garantir à ces jeunes un accès effectif aux droits qui leur sont dus. Aussi, en 2024, à l'initiative

de la Banque des Territoires, le GIP France Enfance Protégée, l'association Départements de France, l'Association pour la formation professionnelle des organismes de logement social (« AFPOLS »), l'Union nationale pour l'habitat des jeunes, l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes, l'Union sociale pour l'habitat et la Banque des Territoires ont signé une convention visant à favoriser l'hébergement, par le secteur du logement social, des jeunes majeurs issus de l'ASE.

Cette convention vise notamment à faire connaître le statut de public prioritaire pour les logements sociaux dont bénéficient les jeunes majeurs depuis la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Les signataires s'engagent à réaliser ensemble un guide pratique présentant le cadre légal, les moyens financiers, et les bonnes pratiques en matière de logement des jeunes majeurs. L'AFPOLS s'engage aussi à intégrer dans ses formations dédiées aux personnels du secteur du logement social la question des jeunes majeurs. Les résultats issus de la mise en œuvre de cette convention seront étudiés par un comité de pilotage. Il analysera le nombre de demandes de logements sociaux enregistrées, le nombre de logements sociaux attribués aux jeunes majeurs et le nombre de collaborateurs du secteur du logement social formés par l'AFPOLS.

Enfin, il me semble que la création d'un parcours d'accompagnement des acteurs de l'ASE (conseils départementaux et associations) combinant outils numériques, ressources pratiques, expertises sectorielles et partage de bonnes pratiques, serait un levier efficace pour améliorer les conditions d'accueil des jeunes et des professionnels du secteur.

La lutte contre la pénurie de professionnels de l'ASE par une action en faveur de la formation initiale et continue

Face à l'ampleur de la crise d'attractivité dont souffre le secteur de la protection de l'enfance, la Banque des Territoires travaillera sur des modalités de soutien et d'investissement dans les établissements de formation des professionnels de l'ASE pour qu'ils puissent élargir leur offre de formation et innover dans leurs méthodes pédagogiques.

La création d'une plateforme dédiée à la mutualisation des bonnes pratiques et des connaissances qui permettrait aux professionnels de l'ASE de disposer notamment de formations en ligne et des retours d'expérience, pourrait aussi être un outil très utile pour les fidéliser.

Il me semble aussi important de rappeler l'intérêt des formations par la voie de l'apprentissage qui permettraient de réduire les départs des jeunes diplômés après leur prise de poste dans le domaine de l'enfance protégée.

Enfin, l'amélioration des conditions de travail des professionnels de l'ASE étant étroitement liée à des enjeux d'infrastructure, une offre immobilière mieux adaptée à leurs besoins (structures relais pour les assistants familiaux, logements de ces travailleurs clefs...) pourrait être étudiée.

La mise en place des services numériques structurants pour le secteur de l'enfance protégée

Dans le cadre de France 2030, la Banque des Territoires, la Convention nationale des associations de protection de l'enfance et La Manufacture se sont associées pour déployer des expérimentations territoriales d'espaces numériques partagés destinés à l'enfance protégée (financées principalement par l'État).

Un projet de co-conception et de tests est en cours avec quatre départements. Ces expérimentations contribuent à la diffusion de nouvelles pratiques de partage et d'échange en s'appuyant sur des outils centrés sur les besoins des utilisateurs. L'objectif de cette plateforme est de proposer une triple interface : une première à destination de l'enfant ou du jeune majeur avec un accès à ses données, ses archives, son suivi (coffre-fort numérique, rappels de ses rendez-vous, information sur ses droits, notamment sur le pécule, et facilitation de ses démarches) ; une deuxième à destination des professionnels qui interviennent dans le parcours de l'enfant ou du jeune (travailleurs sociaux, éducation nationale, justice, famille, santé...) ; et la troisième permettant aux départements d'extraire des données utiles au pilotage de cette politique publique.

Le renforcement de l'accès aux droits des jeunes de l'ASE

La Caisse des Dépôts a également mené des expérimentations concernant l'accompagnement des jeunes vers l'autonomie avec une série de mesures mises en œuvre au niveau du Groupe : ouverture d'un compte bancaire accompagnée d'un suivi bancaire pour aider les jeunes à gérer leurs ressources financières de manière responsable ; assistance dans la recherche d'un logement social avec un soutien dans les démarches administratives et la sélection d'un logement adapté à leurs besoins ; organisation de l'entrée dans le logement ; recherche d'une formation professionnelle ou d'un emploi, soutien pour le passage du code de la route, mentorat par les collaborateurs du groupe Caisse des Dépôts. Ces expérimentations menées dans le département du Nord, en collaboration avec des partenaires et filiales de la Caisse des Dépôts, ont permis l'accompagnement de 74 jeunes âgés de 16 à 21 ans dans leurs parcours vers l'autonomie. L'objectif est de développer et de reproduire ces expérimentations dans d'autres départements, en vue d'une offre d'accompagnement sur l'ensemble du territoire.
