

FICHE 7

LES JEUNES MAJEURS SUIVIS PAR L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

1) LES JEUNES MAJEURS SUIVIS PAR L'ASE

a) Deux types de publics

Le public de jeunes majeurs de moins de vingt et un ans suivi par l'Ase comprend l'ensemble des jeunes sortant du dispositif de protection de l'enfance mais aussi des jeunes qui n'ont pas été suivi par l'Ase pendant leur minorité mais qui sont « *confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre* »¹.

Dans son rapport de 2015, l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) fait le constat que l'aide aux jeunes majeurs vise prioritairement (et parfois exclusivement dans certains départements) les jeunes ayant connu une mesure de placement au titre de la protection de l'enfance.

**Rapport 2015 de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED),
L'accompagnement vers l'autonomie des « jeunes majeurs »,
Rapport d'étude coordonné par F. Capelier.**

En 2015, l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) a réalisé à la demande du ministère en charge de la Famille, un rapport consacré à l'accompagnement vers l'autonomie des « jeunes majeurs ». Un questionnaire a été envoyé aux directions Enfance-Famille des conseils généraux afin d'affiner la connaissance des politiques et des pratiques menées au niveau local. Ces données ont été complétées par des études de documents relatifs aux schémas départementaux de la protection de l'enfance et aux contrats jeunes majeurs. Enfin, l'ONED a procédé à une série d'entretiens avec des jeunes majeurs, des professionnels et des personnes qualifiées, repérées comme « experts » sur le sujet. Une partie de ces entretiens a été réalisée concomitamment à la visite de services départementaux ou associatifs intervenant en faveur des jeunes majeurs.

b) Effectif de jeunes majeurs

Au 31/12/2013, on estime à 21 800 le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de prise en charge, soit

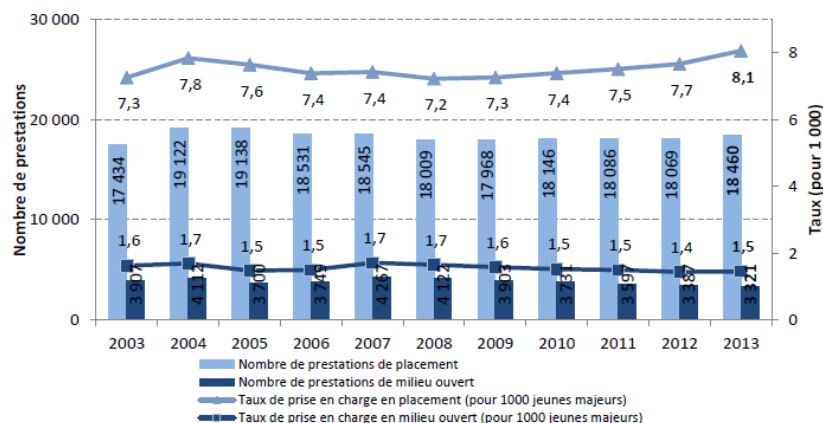
- 6% des effectifs de l'Ase (320 000)

- et près de 1% de l'ensemble des jeunes majeurs de moins de 21 ans.

Les prises en charge en milieu ouvert concernent 15% des effectifs contre 85% de prise en charge par une prestation de placement (accueil provisoire de jeunes majeurs, APJM).

¹ L'article L221-1 1° du Code l'action sociale et des familles : « *Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes : 1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;* »

Nombre de prestations de placement et de milieu ouvert et taux de jeunes majeurs au 31 décembre 2003 à 2013.



Champ : Ensemble des prestations en protection de l'enfance pour les jeunes majeurs (18-20 ans), France entière.
Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2014), Ministère de la Justice, calculs ONED.

c) Le poids majoritaire des décisions administratives de placement

Pour les jeunes majeurs, les mesures de placement sur décisions judiciaires ont quasiment disparu.

Le financement de la prise en charge des jeunes majeurs repose quasi-exclusivement sur les départements.

Nombres de mesures/prestations de placement et de milieu ouvert pour les mineurs et jeunes majeurs au 31 décembre 2013

	Mineurs		Jeunes majeurs					
	Mesures/prestations de milieu ouvert	Mesures/prestations de placement	Mesures/prestations de milieu ouvert	Mesures/prestations de placement				
Décisions administratives	47 194	30,2 %	16 586	11,7 %	3 261	98,2 %	18 450	99,9 %
Décisions judiciaires	109 039	69,8 %	124 640	88,3 %	60	1,8 %	10	0,1 %
Ensemble des décisions	156 233	100 %	141 226	100 %	3 321	100 %	18 460	100 %

Champ : France entière.

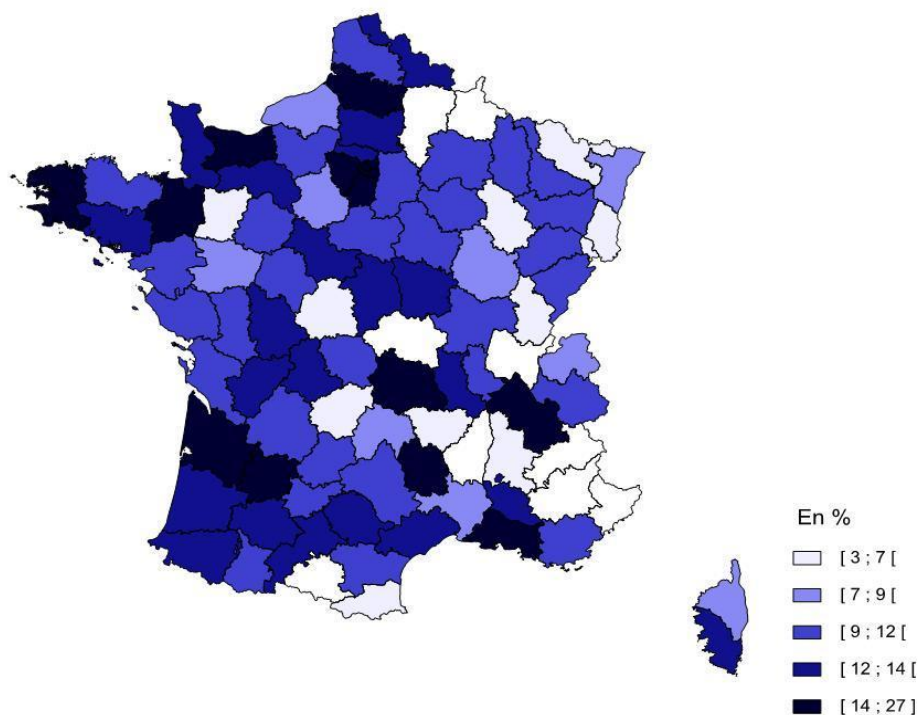
Sources : Drees, DPJJ, Ministère de la Justice, calculs ONED.

Guide de lecture : Parmi les 3 321 prestations de milieu ouvert à destination des jeunes majeurs en cours au 31 décembre 2013, 1,8 % d'entre elles résultaient de décisions judiciaires et 98,2 % de décisions administratives.

d) Une proportion de jeunes majeurs suivis très variable en fonction du département

La part des jeunes majeurs (en APJM) parmi l'ensemble des enfants confiés à l'Ase est très variable d'un département à l'autre, allant de 3 % dans les Alpes-de-Haute-Provence et en Haute-Loire, à 27 % à Paris (carte ci-dessous).

Part des accueils provisoires de jeunes majeurs parmi les enfants confiés à l'Ase en 2013



Sources : DREES - enquête aide sociale 2013

d) Les dépenses de l'Ase

Les dépenses nettes des conseils départementaux² pour l'Ase sont de 7,3 milliards d'euros en 2014³ (-1 % par rapport à 2013) pour 321 000 jeunes de moins de 21 ans. La moitié des dépenses est consacrée aux placements d'enfants en établissement et un quart aux placements en famille d'accueil.

La dépense moyenne par enfant suivi par l'Ase en 2014 est de 22 850€ par an. On ne connaît pas la répartition de ces dépenses entre mineurs et majeurs.

² Amar (2016), « Dépenses d'aide sociale départementale : une hausse de 9 % depuis 2010 », Drees, Etudes et Résultats n°950.

³ Elle représente 21% des dépenses nettes d'aide sociale des départements (Amar, 2016, *op. cit.*)

2) LES MODALITES DE PRISE EN CHARGE DES JEUNES MAJEURS SONT TRES VARIABLES SELON LES DEPARTEMENTS

a) L'aide aux jeunes majeurs

L'article L 221-11° du code de l'action sociale et des familles précité institue une compétence obligatoire pour les départements qui doivent apporter un soutien aux jeunes majeurs de moins de 21 ans. S'agissant des aides, les articles de loi⁴ qui les précisent, ouvrent la possibilité de les allouer à ces jeunes majeurs mais sans créer une obligation.

Les conditions et la durée de leur intervention généralement dans le cadre de « contrats jeunes majeurs »⁵ varient sensiblement d'un département à l'autre ce qui pose le problème de l'égalité de traitement des jeunes majeurs sur l'ensemble du territoire (Rapport ONED, 2015).

Par ailleurs, de nombreux départements signalent leurs difficultés à proposer et à renouveler les « mesures jeunes majeurs » en raison d'un contexte budgétaire et financier très contraint.

b) Les « mesures jeunes majeurs »

Les services des départements apportent deux types d'aide aux jeunes majeurs.

- des soutiens en vue de faire accéder les jeunes aux dispositifs « de droit commun ».

Pour l'ONED ces soutiens sont parfois insuffisants. Les services ne font pas toujours les démarches nécessaires pour que le jeune ait accès en priorité aux dispositifs de droit commun (aides au logement, CMU, Garantie jeune...) alors même que ces recours pourraient permettre aux départements de faire des économies.

- des aides généralement intégrées dans les « contrats jeunes majeurs », pratique qui s'est développée pour le suivi des jeunes de 18 à moins de 21 ans⁶.

Ils formalisent l'aide des services départementaux et les engagements du jeune dans un contrat dont la durée ne peut dépasser douze mois, durée renouvelable. Dans la pratique les durées de contrats et les taux de renouvellement sont très inégaux.

L'ONED a analysé le contenu de 56 « contrats jeunes majeurs ». Ces « contrats » définissent généralement leur durée (91%), leurs modalités de « fin de contrat » avec la possibilité dans 80% « des contrats » étudiés de dénonciation unilatérale (certains avec préavis). « Le contrat » mentionne souvent des éléments sur la responsabilité qui incombe au jeune majeur (responsabilité civile, pénale etc..), sur sa situation financière (déclaration de ses ressources propres, des pensions alimentaires, prestations allouées par le département) et sur son projet.

⁴ L112-3, L222-2 et L222-5 et du Code de l'action sociale et des familles. Dans ces articles, l'utilisation du verbe « pouvoir » et non de « devoir » pour les interventions et les aides financières en faveur des jeunes majeurs de moins de 21 ans conduit certains départements à considérer que les prestations en faveur des jeunes majeurs sont facultatives. De ce fait, les dispositifs d'accompagnement des jeunes majeurs recouvrent des pratiques relativement hétérogènes et restent d'une étendue très variable selon les départements (rapport ONED 2015, op. cit.)

⁵ Il s'agit d'une appellation communément utilisée mais qui ne renvoie à aucune définition réglementaire.

⁶ Le guide pratique 2011 du ministère sur « l'accueil des l'enfant et de l'adolescent protégé » à l'usage des professionnelles précise : « *Lorsqu'il est recouru aux mesures d'aide sociale aux jeunes majeurs, le projet individualisé est concrétisé par un contrat écrit et signé par le jeune et au service de l'ASE. Ce contrat, d'une durée d'un an au maximum, est renouvelable. Il doit faire référence à des objectifs précis à atteindre (en termes d'intégration sociale, professionnelle, de santé, d'autonomie financière, d'indépendance de l'intéressé, de réseau relationnel y compris familial) et à des moyens concrets de mise en œuvre, aux droits et devoirs de chaque partie contractante. L'insertion professionnelle et l'accès à l'autonomie doivent rester une priorité.* »

Dans la grande majorité « des contrats étudiés », un emplacement est prévu pour évoquer le projet du jeune.

Ce projet est souvent découpé en différents objectifs :

- l'hébergement (évoqué dans 84 % des contrats étudiés par l'ONED).
- l'accompagnement éducatif (dans 80 % « des contrats » étudiés). Un travailleur social dédié est parfois nominativement désigné dans « le contrat ».
- les éléments liés au projet scolaire, de formation ou d'insertion professionnelle (dans les deux tiers des contrats étudiés), souvent avec des informations sur le financement du projet (aides au financement des frais de scolarité ou de formation professionnelle).
- le montant de l'allocation financière (renseigné dans 64 % des contrats étudiés).

Les « contrats jeune majeur » sont plus ou moins précis quant aux engagements financiers du service de l'Ase. Par exemple dans « un contrat jeune majeur » particulièrement détaillé, la situation financière prend la forme d'un tableau organisé de la manière suivante⁷ :

<i>Ressources du jeune</i>	<i>Engagement financier de la Direction enfance-famille</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Rémunération – indemnités • Bourses • Allocation logement • Participation des parents • Transport • Fournitures scolaires • Assurance / mutuelle • Equipement nécessaire à la formation professionnelle (sur justificatif) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prix de la journée (foyer ou assistant familial) ou loyer • Alimentation • Habillement • Frais d'entretien • Argent de poche
Autres	

- les éléments relatifs à la santé portant notamment sur les démarches à accomplir en matière d'assurance maladie.

L'ONED souligne que les « professionnels comme les jeunes rencontrés, perçoivent pour beaucoup le contrat jeune majeur comme un outil de contrainte qui prend la forme d'une injonction des services de l'aide sociale à l'enfance à une indépendance matérielle rapide. ». Or « la volonté d'assurer une indépendance matérielle et financière rapide peut conduire le jeune à revoir à la baisse ses ambitions. [...] et peut également avoir pour effet de ne pas laisser aux jeunes le temps suffisant pour acquérir une situation stable. »

⁷ Rapport ONED 2015, *op. cit.*

Par ailleurs, il y aurait un risque « *de sélection à l'entrée du dispositif d'aide aux jeunes majeurs* ». Seuls les jeunes ayant un projet d'insertion bien défini (scolarité, formation professionnelle) pourraient accéder au « contrat jeune majeur ». Les jeunes qui ont le plus de difficultés sociales, éducatives, et familiales et présentant un risque de marginalisation élevé pourraient être exclus du dispositif. L'étude de la Drees (2013) est révélatrice de ce risque : alors que les enfants confiés à l'Ase sont trois fois plus souvent déscolarisés que les autres adolescents du même âge, pour les jeunes majeurs suivis par l'Ase ce n'est pas le cas. Les jeunes les plus en difficultés sur le plan scolaire ne parviennent pas à accéder aux « contrats jeunes majeurs ».

c) Le problème de l'obligation alimentaire des ascendants

Plusieurs départements font référence à l'obligation alimentaire des ascendants avant de recourir à l'aide publique. L'aide proposée aux jeunes majeurs est alors considérée comme subsidiaire aux solidarités familiales. Ce problème se pose avec acuité à la majorité du jeune qui doit poursuivre directement ses parents au titre de l'obligation alimentaire.

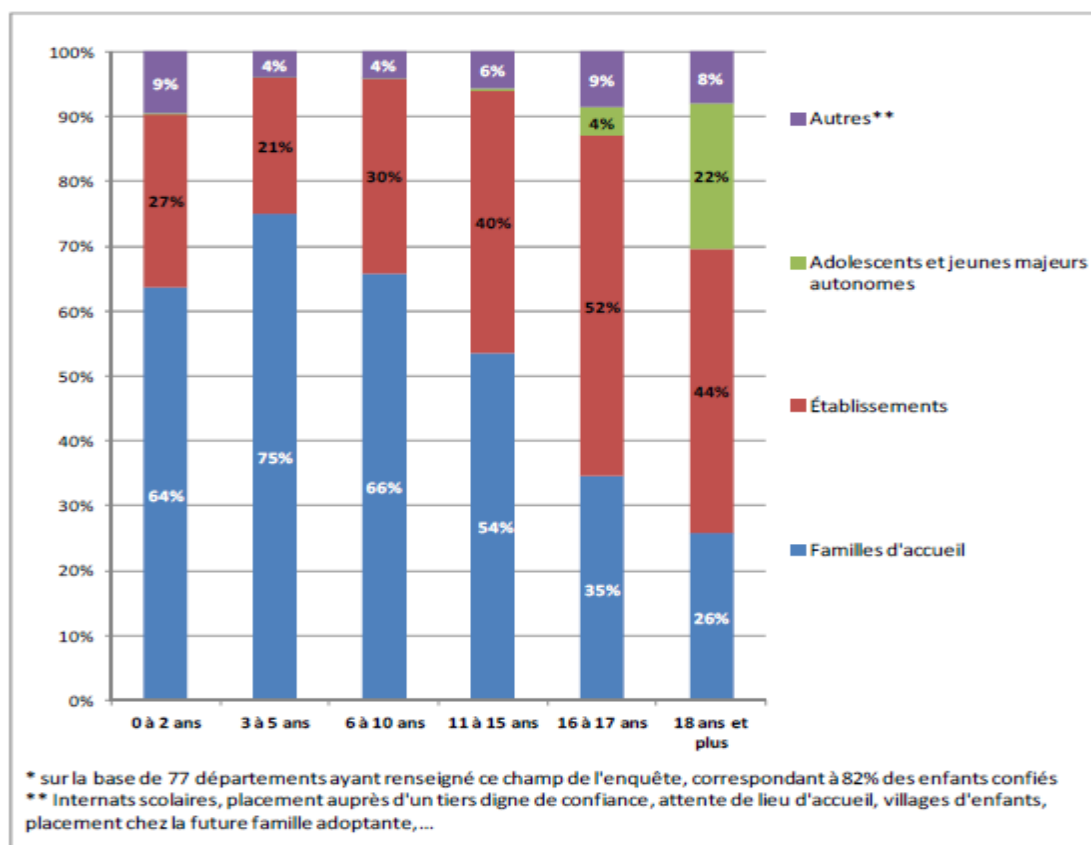
Quelques-uns des contrats jeunes majeurs étudiés par l'ONED spécifient ainsi que « le jeune majeur prendra l'engagement de solliciter ses obligés alimentaires » ou encore « le contact est pris avec les parents afin de recueillir leur avis sur le contrat jeune majeur et d'évaluer leur capacité contributive ».

A notre connaissance, il n'y a pas d'analyse sur la fréquence et les suites effectives de ces demandes d'obligation alimentaire.

d) Mode de placement principal (hébergement)

44% des jeunes majeurs à l'Ase sont placés en établissements, 26% en famille d'accueil et 22% sont dans des logements autonomes.

Répartition par tranches d'âge et mode de placement principal au 31 décembre 2013*



Source : F. Borderies et F. Trespeux (2015), « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2013 », Drees, document de travail, série statistiques N° 196

e) Durée des placements antérieurs

On ne connaît la trajectoire des jeunes majeurs que pour ceux placés en établissement (encadré ci-dessous).

Les enfants confiés à l'Ase ont 12 ans en moyenne. La moitié d'entre eux sont âgés de 11 à 17 ans ; 14 % ont moins de six ans, et 13 % sont majeurs. Les garçons (56 %) sont plus nombreux que les filles (44%).

Répartition par âge des enfants confiés à l'Ase au 31 décembre 2013

	Moins de 6 ans	6 à 10 ans	11 à 15 ans	16 à 17 ans	18 ans et plus	Total
Effectifs	19 120	29 200	45 110	26 290	18 610	138 330
Part (en %)	14	21	33	19	13	100

Note de lecture : Les chiffres sont arrondis à la dizaine. La somme des données détaillées peut donc différer légèrement du total.

SOURCE : DREES - ENQUÊTE AIDE SOCIALE 2013.
 CHAMP : FRANCE MÉTROPOLITAINE.

L'accueil des jeunes majeurs au sein des établissements de l'Ase

A partir de l'enquête quadriennale sur les Établissements et services (ES) 2012 qui s'adresse aux établissements et services accueillant des adultes et des enfants en difficulté sociale, la Drees⁸ a produit une analyse sur les 8 300 jeunes majeurs placés au sein des établissements soit 44% des jeunes majeurs confiés à l'Ase.

L'enquête s'adresse entre autres aux établissements relevant de l'ASE. Elle porte sur l'activité des établissements, leur personnel et le public accueilli.

Fin 2012, la Drees dénombre environ 8 300 jeunes majeurs présents au sein d'un établissement financé par un service départemental de l'aide sociale à l'enfance. Les hommes sont légèrement plus nombreux (57 %) que les femmes. La durée de prise en charge des jeunes majeurs au sein des établissements de l'Ase est en moyenne plus longue (21 mois) que pour les mineurs (10 mois). Elle est plus élevée aussi que la durée moyenne, quel que soit l'âge, passée dans les maisons d'enfants à caractère social (17 mois).

Avant leur prise en charge, plus d'un tiers des jeunes majeurs résidaient chez leurs parents, un membre de la famille ou un proche digne de confiance. Moins d'un tiers étaient hébergés dans un établissement de l'Ase. Un sur dix logeait chez un assistant familial. Enfin, 5 % proviennent d'un hébergement d'urgence, d'un hébergement de fortune ou étaient sans-abri.

La mesure principale conduisant à la prise en charge au sein des établissements relève majoritairement de l'accueil provisoire de jeunes majeurs (74 %). L'APJM peut être proposé aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de 21 ans confrontés à des difficultés d'insertion sociale, faute de ressources ou de soutien familial suffisant. L'APJM étant souvent destiné prioritairement aux jeunes déjà pris en charge par un service départemental, quatre cinquièmes des jeunes majeurs présents fin décembre 2012 dans les établissements dépendaient déjà de l'Ase avant leur prise en charge par l'établissement.

Après leur prise en charge, 35 % des jeunes majeurs retournent chez leurs parents, un membre de la famille ou un proche digne de confiance (*tableau*). 30 % habitent dans un logement personnel (16 %) ou accompagné (14 %), comme un foyer de jeune travailleur ou une résidence sociale. Un sur dix est hébergé dans un autre établissement de l'Ase et 2 % doivent se tourner vers l'hébergement institutionnel, un hébergement de fortune ou deviennent sans-abri.

Lieux de résidence avant et après la prise en charge par l'établissement

	En %	
	Avant la prise en charge	Après la prise en charge
Chez de la famille ou un proche digne de confiance	34	35
Dans un logement personnel ou accompagné	2	30
En centre d'hébergement, hébergement de fortune ou sans-abri	5	2
Établissement relevant de l'Ase	29	10
Assistant familial	11	2
Autre établissement (pénal, hôpital etc.) ou inconnu	19	21
Total	100	100

Champ : France entière au 15 décembre 2012. Source : DREES, enquête ES enfants en difficulté sociale 2012

⁸ Note de la Drees du 22 janvier 2016 pour le HCF.

3) LES JEUNES SORTANTS DE L'ASE

a) Difficultés des jeunes sortants

Alors que la période de transition à l'âge adulte s'est allongée pour l'ensemble des jeunes, pour ceux qui sortent des dispositifs de protection de l'enfance, le passage à la vie autonome s'avère rapide et brutal (à 18 ans pour beaucoup et un peu plus tard pour ceux bénéficiant d'un « contrat jeune majeur »). On attend ainsi de ces jeunes une transition vers l'autonomie plus rapide que pour les autres alors qu'ils cumulent généralement de nombreuses difficultés.

L'intensité de ces difficultés explique ainsi leur fréquence parmi les « sans domicile fixe ». Dans l'enquête 2012 réalisée par l'Insee et l'Ined, 36% des SDF âgés de 18 à 24 ans – soit 4000 personnes environ⁹ - ont été fait l'objet d'un placement Ase.

Une autre enquête qualitative¹⁰ réalisée par une chercheuse auprès d'un service social dédié aux jeunes SDF de moins de 25 ans montrait que 47% d'entre eux avaient connu une prise en charge par l'Ase dans leurs parcours, et moins de 4% de ces jeunes SDF déclaraient une prise en charge en tant que jeune majeur dans leur parcours.

b) Les jeunes majeurs sortants de l'Ase sont une cible prioritaire de la Garantie jeunes

Les jeunes sortants de l'Ase font partie des publics prioritaires de la Garantie jeunes. Ils ne sont pas mentionnés comme tels dans le décret d'octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la Garantie jeunes mais le sont dans les documents produits par la DGEFP pour la mise en œuvre de l'expérimentation¹¹.

A la connaissance du Secrétariat général du HCF, il n'existe pas de données sur le nombre de jeunes issus de l'Ase qui bénéficient de la Garantie jeunes. On n'en connaît qu'un majorant car on sait que 18% des 46 000 jeunes entrés en fin 2013 et fin 2015 (soit environ 8 200 jeunes) ont été orientés par l'Ase, les CHR, la PJJ, les SPIP etc.

La difficulté à mobiliser la Garantie jeunes une fois le jeune sorti de l'ASE (avec un risque important de décrochage) doit conduire les services de l'Etat et des départements à construire des partenariats avant la sortie des dispositifs en conjuguant par exemple APJM et Garantie jeunes avant la majorité du jeune ou en tous cas avant sa sortie de l'ASE. C'est un bon moyen de garantir la continuité des interventions et de travailler dans le même temps leur émancipation et la préservation de leur sécurité matérielle.

⁹ Yaouancq F. et Duée M., « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations », Dossier dans France, portrait social 2014.

¹⁰ C. Jung (2012), L'entrée dans l'âge adulte sans soutien familial

¹¹ On trouve par exemple dans le *Questions/réponses Garantie jeunes* de juillet 2015 :

« 21. Un jeune en contrat jeune majeur peut-il intégrer la Garantie jeunes ?

Souvent sans emploi, formation ou expérience, ces jeunes font partie du public cible de la Garantie jeunes. Toutefois, il est important de ne pas considérer la Garantie jeunes comme une solution de sortie du contrat jeune majeur ni comme une démarche venant se substituer à ce dernier. La Garantie jeunes avec son objectif emploi vient compléter l'objectif social du contrat jeune majeur qui ne doit pas s'arrêter pour autant. Par ailleurs, l'aide versée au titre de ce contrat « jeune majeur » n'étant pas un revenu d'activité, elle est cumulée intégralement avec l'allocation de Garantie jeunes, qui ne dépend que des revenus d'activité ».

c) Les avancées de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant

Le gouvernement a engagé à l'automne 2014 une concertation avec les départements sur la protection de l'enfance. A l'issue de cette concertation, une feuille de route a été élaborée pour mettre en œuvre une réforme sur la période 2015/2017. C'est dans ce cadre qu'a été préparée la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Elle comporte diverses mesures pour améliorer la situation des jeunes sortants de l'Ase.

- L'article 15 prévoit que les services du département devront réaliser avec les jeunes pris en charge un an avant leur majorité un bilan (renouvelable si nécessaire) pour évaluer leurs besoins et prévoir leur projet d'accès à l'autonomie, en y associant des institutions gérant des dispositifs de droit commun afin d'apporter une réponse globale aux jeunes.

- L'article 17 prévoit la mise en place d'un protocole entre le département, l'État et divers acteurs de politiques publiques pour organiser le partenariat dans l'accompagnement à l'accès à l'autonomie des jeunes sortants de l'Ase entre 16 et 21 ans, « afin de leur apporter une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, d'emploi et de ressources. »

- Par ailleurs, pour éviter des ruptures trop brutales de suivi et d'aides financières en cours d'une année scolaire, l'accompagnement mis en place devra être prolongé « au delà du terme de la mesure, pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée. » (article 16).

- Enfin pour mieux soutenir les jeunes majeurs à leur sortie de l'aide sociale à l'enfance, l'article 19 prévoit qu'une partie des enfants confiés à l'Ase disposent à leur majorité d'un pécule constitué par les versements, le temps de leur placement, de l'allocation de rentrée scolaire sur un compte bloqué à la caisse des dépôts et consignations. Selon l'exposé des motifs, « *Sans tout résoudre, le versement de ce pécule leur permettra de faire face aux premières difficultés, aux premières dépenses. C'est aussi un geste symbolique fort pour leur montrer que l'Etat, les collectivités les soutiennent.* ».

L'allocation de rentrée scolaire (ARS)

Elle a été créée par la loi du 14 juillet 1986 en vue de compenser les frais spécifiques résultant de la rentrée scolaire, en particulier ceux liés aux fournitures. Il s'agit d'une aide annuelle versée sous condition de ressources aux familles qui ont un ou plusieurs enfants scolarisés âgés de six à dix-huit ans. Elle est attribuée pour chaque enfant.

La modulation de son montant en fonction de l'âge de l'enfant a été mise en place à la rentrée 2008. Il existe désormais trois tranches d'âge : 6-10 ans, 11-14 ans et 15-18 ans dont les montants respectifs à rentrée 2016 sont de 363 €, 383,03 € et 396,29 €

d) Portée de l'article 19 pour la constitution d'un pécule

Pour l'apprécier, il faut

- Mesurer son champ d'application d'une part
- le resituer dans la problématique générale de la gestion des prestations familiales d'autre part.

d1) Le champ d'application

Les enfants confiés à l'Ase dans le champ de la mesure sont uniquement

- Les enfants confiés par décision judiciaire au titre de l'assistance éducative auprès d'un service départemental de l'ASE (103 530 enfants tous âges confondus¹²), ou directement auprès d'un établissement sanitaire ou d'éducation ordinaire ou spécialisé (16 200 enfants en placement direct tous âges confondus), ou dans le cadre d'une mesure prononcée en cas d'urgence dont le délai maximal est de 15 jours¹³.

Ces enfants sont donc ceux que le juge décide de retirer de leur milieu familial lorsque leur santé, leur sécurité ou leur moralité sont en danger. Il peut décider de les confier au service de l'Aide sociale à l'enfance ou de les placer directement auprès d'un établissement en prenant une ordonnance aux fins de placement provisoire (OPP) d'une durée de six mois ou un jugement d'une durée maximum de deux ans. Il fixe les conditions de visite et d'hébergement des parents, si la situation de l'enfant le permet. Dans ce cadre, les parents continuent le plus souvent d'exercer les droits et obligations liés à l'autorité parentale sur leur enfant. Seul le juge peut décider du retour de l'enfant dans sa famille.

Au total, en 2014, il y aurait près de 120 000 enfants potentiellement dans le champ de l'article 19 tous âges confondus et pour des durées variables¹⁴.

Pour ces enfants qui sont potentiellement dans le champ de la mesure (74% des enfants placés), il faut en outre, qu'ils soient à la charge effective et permanente de leur famille¹⁵ (retour régulier de l'enfant dans sa famille, le week-end et les vacances). La famille qui n'a plus de lien avec l'enfant (abandon de l'enfant qui ne retourne plus régulièrement chez sa famille) ne peut pas ouvrir droit aux prestations familiales pour lui. Il faut que les parents soient éligibles à l'ARS au titre de leurs ressources afin que celle-ci soit versée sur le compte bloqué pour l'enfant à la place du versement sur le compte des parents. Il faut enfin que l'enfant soit inscrit dans un établissement scolaire.

¹² Au 31/12/2014, voir la répartition des enfants accueillis par l'ASE dans Borderies, Trespeux et Amar (2015), « 4,2 millions de prestations d'aide sociale attribuées par le département en 2014 », Drees, Etudes et Résultats n°942.

¹³ le juge remet à titre provisoire l'enfant dans un centre d'accueil ou centre d'observation ou prend l'une des mesures prévues aux articles 375-3 et 375-4 du code civil : données non connues

¹⁴ Les décisions sont en général prises pour deux ans maximum mais sont renouvelables. Et il existe depuis 2007 une exception au principe de 2 ans.

¹⁵ au sens de l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale

Les enfants hors champ sont :

- Les enfants confiés par décision judiciaire au titre de la délégation d'autorité parentale auprès de l'ASE qui exerce l'autorité parentale (3 330 enfants au 31/12/2014). Dans ce cas, l'ASE exerce l'autorité parentale, les prestations familiales ne sont plus dues à la famille d'origine, l'enfant n'étant plus à sa charge effective et permanente. La famille doit signaler le changement de situation auprès de la Caisse d'Allocation Familiale (CAF), au titre de ses obligations déclaratives¹⁶.
- Les enfants confiés par décision judiciaire à l'autre parent, à un autre membre de la famille, à un tiers digne de confiance. Dans ce cas, les prestations familiales peuvent être attribuées au tiers digne de confiance sur production du de tout élément de preuve (jugement de délégation de l'autorité parentale, de tutelle, attestation sur l'honneur établie par les parents, pièce faisant foi) attestant de l'incapacité des parents à assumer leur responsabilité éducative envers l'enfant....).
- Les enfants confiés directement par décision judiciaire auprès d'un service ou établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée (ils ne sont pas placés hors du domicile familial).
- Les enfants confiés par décision judiciaire au titre de la protection de l'enfance délinquante¹⁷.
- Les enfants confiés par décision judiciaire au titre de la tutelle sociale (4 580 enfants). La tutelle est attribuée à l'ASE lorsque les parents sont dans l'incapacité d'exercer leur autorité parentale : décès, absence, éloignement. Les parents ne remplissent plus la condition de charge effective et permanente de l'enfant.
- Les pupilles de l'État (2 390 enfants). Les pupilles de l'État sont des mineurs placés sous la responsabilité du président du conseil général pour lesquels l'autorité parentale est exercée par le préfet, tuteur, assisté d'un conseil de famille des pupilles de l'État. Les parents ne remplissant plus la condition de charge effective et permanente de l'enfant, n'ouvrent pas droit aux prestations familiales pour ces enfants.
- les enfants confiés à l'Ase par décisions administratives¹⁸ (13 540 enfants). Ils sont accueillis par l'ASE qui décide du lieu de leur accueil (établissement, assistant familial etc..) avec l'accord de leurs parents dont l'autorité parentale est maintenue.

Les enfants exclus de la mesure représentent 26% des enfants confiés à l'Ase.

Par ailleurs, les enfants suivis (et non confiés) par l'Ase dans le cadre des mesures d'actions éducatives ne sont pas concernés par la mesure (161 700 enfants soit 50% des enfants suivis par l'ASE au 31/12/2014).

¹⁶ Article R. 115-7 du code de la sécurité sociale et L. 583-3 du code de la sécurité sociale

¹⁷ Dans ce cas, il s'agit le plus souvent de placement de courte durée.

¹⁸ Il s'agit généralement de décision de courte durée. Quand l'accueil provisoire ne permet pas la résolution rapide de la situation, elle évolue en général vers un placement judiciaire.

On n'a connaissance ni des effectifs des jeunes majeurs dans le champ de l'article 19, ni de l'historique de leur placement ni du flux annuel de jeunes concernés arrivant à leur majorité.

d2) Gestion des prestations familiales pour les enfants confiés à l'Ase

d21) Les enfants confiés à l'Ase continuent à être considérés comme des enfants « à charge de leurs parents » au sens des prestations familiales et des aides au logement lorsqu'ils conservent tous les attributs de l'autorité parentale et que le placement est considéré comme provisoire.

Assumer la charge d'un enfant implique d'assumer les frais de son entretien et d'assurer la responsabilité éducative et affective (devoir de garde, de surveillance et d'éducation dans le but de protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité selon l'article 371-1 du code civil).

Le placement à l'ASE avec maintien des prestations familiales s'analyse comme un éloignement provisoire du foyer non constitutif d'un véritable abandon (de fait) de l'enfant. Le versement des prestations familiales aux parents a alors pour but de faciliter le retour de l'enfant au foyer. Il implique que cette perspective se traduise concrètement par l'existence de liens forts avec les parents pouvant prendre la forme de retours réguliers au foyer ou de contacts réguliers occasionnant le cas échéant des frais. Dans la négative, les organismes débiteur des prestations familiales (ODPF) sont fondées à supprimer le versement des prestations familiales aux parents. Il appartient donc aux CAF d'apprécier dans chaque cas d'espèce la réalité de la charge de l'enfant.

En cas d'abandon de l'enfant, les familles doivent déclarer auprès de la CAF ce changement de situation. En cas de contestation par la famille, l'appréciation de la notion de charge effective et permanente de l'enfant relève de l'appréciation souveraine du juge.

La connaissance effective par les CAF d'une situation d'abandon (de fait ou juridique) dépend en réalité des démarches effectuées par les familles pour signaler un changement de situation familiale ou de l'information transmise par les services de l'ASE au sujet de l'existence d'une décision du juge des enfants ou d'une contestation par un tiers qui s'occupe de l'enfant et qui revendique la qualité d'allocataire.

En pratique, lorsque les CAF ont connaissance d'un placement de l'enfant, les services de l'ASE leur indiquent par courrier si les liens affectifs entre l'enfant et sa famille sont maintenus. Les prestations familiales restent versées à la famille en tenant compte de l'enfant placé pour leur calcul. S'il n'y a pas maintien des liens affectifs, les prestations familiales dues à la famille sont recalculées sans tenir compte de l'enfant placé.

d22) Les allocations familiales ont un statut particulier

Le principe posé par l'article L 521-2 est que "la part des allocations familiales dues à la famille pour cet enfant est versée" à l'Ase. Ce principe se justifie par le fait que l'ASE assume partiellement la charge de l'enfant ainsi que les dépenses liées à son entretien.

Mais on peut déroger à ce principe et maintenir aux familles la part des allocations imputable à l'enfant confié à l'ASE.

Depuis mars 2006, le versement dérogatoire à la famille est placé sous contrôle du juge¹⁹.

D'après des données provisoires, le maintien des AF est décidé dans la moitié des cas à la famille. Sur les 51.000 familles éligibles aux allocations familiales (celles qui ont deux enfants ou plus) qui ont au moins un enfant placé, 55%, continuent effectivement à percevoir les allocations familiales. Pour les 23 000 autres familles (soit 32 000 enfants), les allocations familiales sont versées à l'Ase. Parmi ces familles, on dénombre 18 460 familles qui maintiennent des liens affectifs avec leurs enfants et 4 536 familles ne le font pas.

e) Dans ce contexte, le système de pécule de l'article 19 appelle quatre remarques

e1) Il renvoie (dans son champ d'application et dans son montant) à l'historique et la nature du placement du jeune majeur et non à ses difficultés ou à ses besoins à sa majorité

e2) Un nombre (inconnu) de jeunes sont hors champ

Cette exclusion, peut être discutée s'agissant de jeunes exclus des dispositifs (pupilles, tutelle, délégation de l'autorité parentales) qui sont dans des situations particulièrement difficiles et qui ne pourront pas bénéficier du pécule du fait de l'absence ou de l'incapacité des parents à exercer l'autorité parentale.

e3) Le montant du pécule variera beaucoup selon la durée de prise en charge

Il serait de 360€ pour un jeune placé un an dans un établissement à un maximum théorique de 4 600€ pour plus de 12 années de placement (si les liens entre la famille et l'enfant sont maintenus pour permettre le transfert du versement de l'ARS de la famille vers l'enfant²⁰).

Nous ne disposons pas à ce stade d'éléments statistiques ou d'étude d'impact sur la dispersion des durées de prise en charge permettant de déterminer le pécule moyen et la dispersion de son montant.

e4) Le financement du pécule est neutre pour la CNAF

Au lieu de verser l'ARS à la famille du jeune pris en charge par l'Ase, la CAF la verse à la caisse des dépôts et consignations qui en assure la gestion jusqu'à la majorité de ce jeune.

*

* *

S'il apparaissait que l'utilisation d'un pécule facilite l'insertion des jeunes concernés mais qu'elle n'est efficace que si elle est d'un montant suffisant s'agissant de jeunes en grande difficulté qui requièrent un soutien lourd et durable, on pourrait étudier la mise en place d'une dotation plus conséquente et moins dépendante de la durée et de la nature du placement pour tous les jeunes majeurs placés lors de leur sortie de l'Ase.

¹⁹ L'article L. 521-2 a été modifié par un amendement des sénateurs (article 48-V de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances) qui prévoit que seul le juge peut décider d'office ou sur saisine du PCD de maintenir le versement des allocations familiales aux familles. La réforme intervenue en 2006 a eu pour objet de retirer toute pratique discrétionnaire aux CAF et à renforcer le rôle du juge, en le rendant seul responsable de la dérogation au versement des AF en tiers payant à l'ASE.

²⁰ Le versement consécutif de l'ARS sur de longues années sur le compte bloqué peut être incompatible avec la condition de versement de l'ARS qui suppose que la charge effective et permanente de l'enfant ait été remplie sur ces années par la famille.

On pourrait prendre comme référence le supplément moyen de prestation de 230€ par mois que la CAF accorde sur deux ans (de 18 à 20 ans) à l'ensemble des familles. Le pécule serait ainsi de 5 520€²¹.

On pourrait prévoir que cette dotation ne soit attribuée au jeune concerné que dans le cadre d'un « contrat jeune majeur » ou des projets d'accès à l'autonomie prévus dans l'article 15 de la loi du 14 mars 2016. Cette condition constituerait une forte incitation pour le département à formaliser sa politique dans le cadre de ce contrat.

²¹ La charge serait de 55M€ par an par tranche de 10 000 bénéficiaires de la dotation.

Les différentes prestations d'aide sociale à l'enfance (Ase)

Encadré de la Drees p.35 Françoise BORDERIES et Françoise TRESPEUX (2015),

« Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2013 », document de travail, série statistiques N° 196

L'aide sociale à l'enfance est placée sous l'autorité des présidents des conseils départementaux et recouvre trois prestations principales. Ces prestations sont accordées lorsque la santé de l'enfant, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent.

Les actions éducatives

L'action éducative à domicile (AED) est une décision administrative prise par le président du conseil départemental (art. L 221-1 du Code de l'action sociale et des familles) à la demande ou en accord avec les parents.

Les actions éducatives à domicile sont ainsi exercées en milieu familial. Au regard des missions confiées à l'Ase définies à l'article L 221-1 du CASF, les AED ont pour but :

- d'apporter un soutien éducatif, psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux jeunes majeurs âgés de moins de vingt et un an. L'action éducative auprès des familles est alors exercée par des travailleurs sociaux (notamment éducateurs spécialisés et psychologues) appartenant aux services départementaux de l'Ase ou à un service habilité. Ils ont pour mission d'aider les parents dans l'exercice de leur autorité parentale (par exemple leur apporter aides et conseils notamment dans les rapports avec leurs enfants, ou permettre des liens avec les institutions, en particulier l'école) ;
- d'éviter le placement hors du milieu familial, préparer un placement ou à l'issue de celui-ci préparer le retour dans la famille.

L'action éducative en milieu ouvert (AEMO), exercée en vertu d'un mandat judiciaire (décision du juge des enfants dans le cadre de l'assistance éducative des articles 375 du Code civil) poursuit le même but que l'AED, mais contrairement à cette dernière, elle est contraignante à l'égard des familles.

Les mesures de placement

Les mesures de placement à l'Ase sont de trois types :

- **Les mesures administratives** sont décidées par le président du conseil départemental sur demande ou en accord avec la famille. Ce sont les accueils provisoires de mineurs, les accueils provisoires de jeunes majeurs et des pupilles de l'État ;
- **Les mesures judiciaires** sont décidées par le juge des enfants. L'enfant est alors confié au service de l'Ase qui détermine les modalités de son placement. Elles comprennent la délégation de l'autorité parentale à l'Ase, le retrait partiel de l'autorité parentale, la tutelle d'État déléguée à l'Ase, et le placement à l'Ase par le juge au titre de l'assistance éducative ou de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante ;
- **Les placements directs** comprennent le placement par un juge auprès d'un établissement ou auprès d'un tiers digne de confiance et la délégation de l'autorité parentale à un particulier ou à un établissement. Dans le cas d'un placement direct, le service d'aide sociale à l'enfance n'est que le payeur de la mesure.

Les aides financières

Les départements versent ces aides sous forme d'allocations mensuelles ou de secours.