Chambre régionale des comptes
Centre-Val de Loire

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

DÉPARTEMENT D'INDRE-ET-LOIRE

La préparation à la sortie de la protection de l'enfance : les dispositifs relatifs aux jeunes majeurs

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 1er octobre 2024

15, rue d'Escures ■ BP 2425 ■ 45032 ORLÉANS CEDEX 1 ■ **T** +33 2 38 78 96 00 ■ centrevaldeloire@crtc.ccomptes.fr
Site internet www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE....5

REPÈRES....7

RECOMMANDATIONS....8

INTRODUCTION....9

1 UN CADRE D'INTERVENTION DU DÉPARTEMENT DE PLUS EN PLUS CONTRAINT ET COMPLEXE....10

1.1 Une politique de protection de l'enfance sous tension budgétaire....10

1.1.1 La situation financière du département....10
1.1.2 Une forte augmentation des dépenses d'aide sociale à l'enfance....12
1.1.3 Le doublement du coût de la prise en charge des jeunes majeurs....14
1.1.4 Des dépenses sociales jugées insuffisamment compensées....14

1.2 Un contexte social et sanitaire plus complexe....16

1.2.1 Un département semi-rural....16
1.2.2 De nouvelles obligations juridiques à la charge du département....17
1.2.3 L'augmentation du nombre de jeunes confiés à l'ASE....19
1.2.4 La saturation des dispositifs d'accueil....21
1.2.5 L'évolution du public accueilli en protection de l'enfance....22
1.2.6 La prégnance du handicap psychique....23
1.2.7 Des difficultés de recrutement malgré des revalorisations salariales....24

2 LES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE ET DE COORDINATION AVEC LES OPÉRATEURS LOCAUX....25

2.1 Des outils de pilotage à renforcer....26

2.1.1 Le département, pivot de la gouvernance actuelle....26
2.1.2 Les démarches de contractualisation avec l'État....27
2.1.3 Une place réduite dans le schéma départemental....28
2.1.4 Un maillage territorial relativement fin....28
2.1.5 Une commission d'accès à l'autonomie en voie de constitution....30
2.1.6 Un retard dans l'adoption du protocole de coordination....30
2.1.7 L'absence du bilan d'accompagnement des jeunes majeurs....31
2.1.8 Un dispositif statistique et d'évaluation incomplet....32

2.2 Les relations du département avec ses opérateurs : un partenariat peu formalisé et inégalement structuré....33

2.2.1 Des relations peu formalisées avec les opérateurs....34
2.2.2 Un partenariat bien structuré dans le domaine du logement....35
2.2.3 L'accès facilité à l'apprentissage et aux dispositifs de formation....37
2.2.4 Un partenariat peu développé avec les missions locales....37
2.2.5 La convention avec la CPAM en vue de faciliter l'accès aux droits....39
2.2.6 Des besoins d'accompagnement en santé mal couverts....40
2.2.7 Des référentiels et outils partagés en protection de l'enfance....41

3 L'INTÉRÊT DES JEUNES MAJEURS EXIGE UN ACCOMPAGNEMENT DANS LA DURÉE AFIN DE MIEUX PRÉRARER LA SORTIE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE 43

3.1 De réels efforts pour accompagner vers l'autonomie les jeunes proches de leur majorité 44

3.1.1 Un cadre juridique renforcé par la loi du 7 février 2022 44
3.1.2 Un nouveau référentiel pour mieux préparer à l'autonomie 46
3.1.3 La tenue des entretiens de préparation à l'autonomie 47
3.1.4 Un manque de formalisation du projet d'accès à l'autonomie 48
3.1.5 La mise en place d'ateliers de sensibilisation à l'autonomie 49
3.1.6 Les dispositifs de semi-autonomie 49
3.1.7 L'accompagnement jusqu'à la fin du cycle d'études 50
3.1.8 La mise en place d'actions de mentorat 51
3.1.9 Un opérateur public préparant à l'autonomie des jeunes 51
3.1.10 Une réelle mobilisation pour la prise en charge des MNA 52
3.1.11 L'accompagnement des jeunes dans les quartiers prioritaires 54

3.2 Malgré un accompagnement plus systématique des jeunes majeurs, la préparation à la sortie de la protection de l'enfance nécessite d'être renforcée 55

3.2.1 Un accompagnement plus systématique des jeunes majeurs 55
3.2.2 Mais un accompagnement qui ne s'inscrit pas dans la durée 56
3.2.3 Un accompagnement peu intensif mais désormais modulable 58
3.2.4 Un droit au retour largement non garanti 60
3.2.5 Des dispositifs privilégiant une autonomie durable 61
3.2.6 Un accès limité au contrat d'engagement jeune (CEJ) 62
3.2.7 Le soutien financier apporté aux jeunes majeurs 64
3.2.8 L'accompagnement des jeunes en rupture 66
3.2.9 Un accompagnement garanti des jeunes handicapés 67
3.2.10 Le nécessaire renforcement du suivi médico-psychologique 68

ANNEXES 70

Annexe n° 1. Procédure 71
Annexe n° 2. L'organisation de la protection de l'enfance 72
Annexe n° 3. Données issues de l'enquête Drees aide sociale 73
Annexe n° 4. Données financières 75
Annexe n° 5. Le contrat autonomie et ses trois modalités graduelles 76
Annexe n° 6. Le service de protection de l'enfance en chiffres 78
Annexe n° 7. Le cadre réglementaire 79
Annexe n° 8. Les démarches de contractualisation 81
Annexe n° 9. Glossaire 83
Annexe n° 10. Réponses 85

SYNTHÈSE

L'essentiel

Les dépenses en faveur de l'action sociale pour l'enfance du département d'Indre-et-Loire et, plus particulièrement, celles dévolues aux jeunes majeurs ont progressé significativement depuis 2018 (+ 37 %). La préparation à la sortie de la protection de l'enfance nécessite toutefois d'être encore renforcée.

Un cadre d'intervention de plus en plus contraint et complexe

Le budget consacré à la politique de l'enfance par la collectivité est en constante augmentation ces dernières années. Sur la période 2018 à 2023, ces dépenses ont progressé de façon significative, passant d'un peu plus de 67 M€ en 2018 à 91,9 M€ en 2023, soit une augmentation de 37 % en cinq ans. Le financement de la politique de l'enfance reste fragile car il dépend en partie des ressources propres du département, notamment des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), lesquels sont largement tributaires de l'évolution du marché immobilier.

Parallèlement, le nombre de jeunes accueillis à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ne cesse de progresser. Il atteint 1 814 fin 2023, ce qui représente une hausse de près de 12 % entre 2018 et 2023. Le nombre de jeunes pris en charge par l'ASE s'étant vu accorder un contrat jeune majeur au cours de l'année est passé de 118 en 2019 à 160 en 2023, soit une hausse de 36 %. La part des mineurs non accompagnés (MNA) en augmentation sensible, explique en partie cette évolution. Une part importante et croissante des mineurs accueillis au titre de la protection de l'enfance souffre de troubles psychiatriques ou d'un handicap. Or, la prise en charge par les établissements ou les assistants familiaux n'a pas été conçue pour l'accueil d'enfants qui devraient relever en priorité d'une prise en charge par des établissements spécialisés du secteur médico-social.

Des outils de pilotage à renforcer

L'accompagnement des jeunes majeurs est un processus complexe, qui fait intervenir des acteurs multiples. Dans un paysage institutionnel où cet accompagnement relève non seulement des collectivités territoriales et de leurs opérateurs, mais aussi de l'État et de divers organismes sociaux, la question de la bonne coordination des acteurs prend un relief particulier. Le pilotage local de la protection de l'enfance se caractérise par le rôle pivot du département, et une multiplicité d'acteurs et d'opérateurs dont la coordination est largement perfectible. En effet, la chambre a constaté des retards dans la mise en place de la commission départementale d'accès à l'autonomie et la formalisation du protocole de coordination.

Un partenariat peu structuré avec certains opérateurs

Les relations entre le département et ses opérateurs sont dans l'ensemble peu formalisées et les besoins d'accompagnement inégalement couverts, notamment dans le domaine sanitaire, à l'exception notable d'un partenariat noué avec l'assurance maladie visant à prévenir les ruptures de droits des jeunes sortant de l'ASE.

En particulier, le partenariat est peu structuré avec le réseau des missions locales. En revanche, l'outillage des professionnels est satisfaisant. Les services du département ont en effet élaboré un référentiel commun à l'ensemble des professionnels et des opérateurs, permettant ainsi une mise en œuvre harmonisée de la protection de l'enfance et l'adoption d'un vocabulaire commun.

Une préparation à la sortie de la protection de l'enfance à renforcer

La protection de l'enfance dispose d'un cadre législatif et réglementaire rénové et ambitieux mais sa mise en œuvre, malgré quelques progrès, demeure partielle. Le premier bilan de la mise en œuvre de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants (dite loi Taquet) est en demi-teinte même si certains résultats sont encourageants. Ainsi, la chambre juge positifs les efforts déployés auprès des jeunes proches de la majorité pour les accompagner vers l'autonomie tels que la mise en place d'ateliers de sensibilisation à l'autonomie, le financement de dispositifs de semi-autonomie, les actions de mentorat ou le soutien financier apporté aux jeunes qui sortent de la protection de l'enfance.

En revanche, la préparation à la sortie de la protection de l'enfance des jeunes majeurs nécessite d'être renforcée. Si l'accompagnement des jeunes majeurs est certes plus systématique, il ne s'inscrit pas suffisamment dans la durée, tandis que le droit au retour à l'ASE n'est pas garanti, faute d'une généralisation des entretiens dès les six mois après la sortie de la protection de l'enfance.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis huit recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil départemental du rapport d'observations lorsqu'il sera devenu définitif, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

REPÈRES

- **612 160 habitants** dans le département d'Indre-et-Loire en 2020 (Insee)
- **2 958 jeunes** pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) dans le département d'Indre-et-Loire au 31 décembre 2022 (chiffres Drees)
- **93 millions d'euros** consacrés à la protection de l'enfance dont six millions d'euros pour les jeunes majeurs
- **897 agents** mobilisés pour la protection de l'enfance
- **25 % à 30 %** des jeunes de l'ASE seraient en situation de handicap
- **70 % des jeunes quittant l'ASE** bénéficient d'un contrat jeune majeur
- **+ 22,5 %** d'augmentation du nombre d'informations préoccupantes (entre 2018 et 2022)
- **Taux de chômage** (2022) : 6,4 % (Indre-et-Loire) et 7 % en France (Insee)
- **Taux de pauvreté monétaire des jeunes de moins de 30 ans** (2019) : 21 % (Insee)

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Mettre en œuvre l'article R. 222-8 du code de l'action sociale et des familles en constituant la commission départementale d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs (p. 30).

Recommandation n° 2. : Élaborer un protocole de coordination conformément à l'article L. 222-5-2 du code de l'action sociale et des familles (p. 31).

Recommandation n° 3. : Présenter le bilan annuel relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des personnes mentionnées au 5° de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'aux activités de la commission départementale d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs (p. 31).

Recommandation n° 4. : Développer le recours à une contractualisation pluriannuelle entre le département et ses principaux opérateurs (p. 34).

Recommandation n° 5. : Contribuer, en lien avec les missions locales, à la bonne exécution sur l'ensemble du département, de l'accord-cadre national de 2020 pour l'insertion socio-professionnelle des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (p. 39).

Recommandation n° 6. : Poursuivre et généraliser la formalisation des projets d'accès à l'autonomie conformément aux dispositions de l'article R. 222-6 du code de l'action sociale et des familles en vue d'assurer un suivi exhaustif des jeunes concernés (p. 48).

Recommandation n° 7. : Adapter la durée de l'accompagnement des jeunes majeurs en fonction de leur niveau d'autonomie afin de prévenir les ruptures de parcours (p. 58).

Recommandation n° 8. : Généraliser les entretiens à six mois après la sortie de l'aide sociale à l'enfance conformément à l'article L. 222-5-2-1 du code de l'action sociale et des familles afin garantir l'effectivité du droit au retour à l'aide sociale à l'enfance pour les jeunes majeurs (p. 61).

INTRODUCTION

La protection de l'enfant consiste, aux termes de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), à « *garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits* ».

Cette politique publique a fait l'objet de deux grandes lois au cours des dix dernières années. La loi du 14 mars 2016 réformant la protection de l'enfance, qui replace l'enfant au cœur du dispositif, s'attache également à améliorer l'accompagnement à l'autonomie des jeunes qui sortent de la protection de l'enfance.

La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants institue notamment un droit à l'accompagnement pour les majeurs âgés de moins de vingt et un ans et les mineurs émancipés qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) avant leur majorité.

Le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes sera consacré au thème de la jeunesse. Dans cette perspective, par arrêté du 10 novembre 2023, une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes relative aux dispositifs « jeunes majeurs » a notamment été créée. Ces dispositifs permettent de prolonger la prise en charge de ces jeunes au-delà de 18 ans. Le présent contrôle s'inscrit dans le cadre de cette enquête et porte plus particulièrement sur les « contrats jeunes majeurs ».

Le contrat jeune majeur

La prise en charge par le service de l'ASE des majeurs de moins de 21 ans, confrontés à des ressources ou à un soutien familial insuffisants, a pour fondement les articles L. 221-1 et L. 222-5 du CASF. La décision est prise par le président du conseil départemental.

Le document « contrat jeune majeur » permet de prolonger l'accompagnement et les aides dont les jeunes bénéficient à leur majorité. Il organise un accompagnement individualisé qui peut prendre la forme d'un soutien éducatif et psychologique, d'un accompagnement pour trouver un logement, d'une aide financière ou de tout autre type de mesure en fonction des besoins.

Son objectif est de permettre au jeune d'accéder à l'autonomie et de faciliter son insertion sociale et professionnelle, en prévenant les ruptures de parcours.

Ces documents intitulés « contrats », sans portée juridique, contribuent à la préparation à la sortie de la protection de l'enfance, laquelle est un processus continu mis en œuvre à partir de 16 ans, quand le jeune est encore mineur, et se poursuit après sa majorité, le cas échéant jusqu'à 21 ans.

Le rapport d'instruction examine les conditions de mise en œuvre de la loi de 2016 renforçant l'accompagnement à l'autonomie des jeunes encore mineurs et de la loi du 7 février 2022 qui institue un « droit » à l'accompagnement pour les jeunes majeurs.

Le rapport public thématique (RPT) publié par la Cour des comptes en 2020 soulignait déjà que « *la sortie du dispositif de protection de l'enfance pâtit des lacunes de l'accompagnement* ». L'accompagnement global à l'autonomie des jeunes protégés atteignant ou ayant atteint l'âge de la majorité apparaît déterminant pour éviter une rupture brutale. En effet, l'exigence d'autonomie est beaucoup plus forte et plus précoce pour les jeunes protégés que pour la population générale. Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de ce RPT dont l'une des idées forces est de proposer aux jeunes majeurs un accompagnement dans la durée.

Dans ce contexte, ce rapport dresse un premier bilan de la mise en œuvre de la loi du 7 février 2022 précitée. Il s'attache à déterminer comment le département d'Indre-et-Loire identifie les besoins d'accompagnement des jeunes qui lui sont confiés et si l'action du département permet véritablement de mieux accompagner les jeunes majeurs vers l'autonomie. Cet accompagnement doit permettre d'améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sortant de l'ASE et de réduire les sorties « sèches ». Il porte sur les exercices 2018 et suivants, une période marquée par les mandats successifs de Jean-Gérard Paumier (du 23 février 2016 au 17 octobre 2023) et Nadège Arnault (depuis le 18 octobre 2023).

Les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le CJF (article L. 243-1 à L. 243-6) sont présentées en annexe n° 1 « Procédure ».

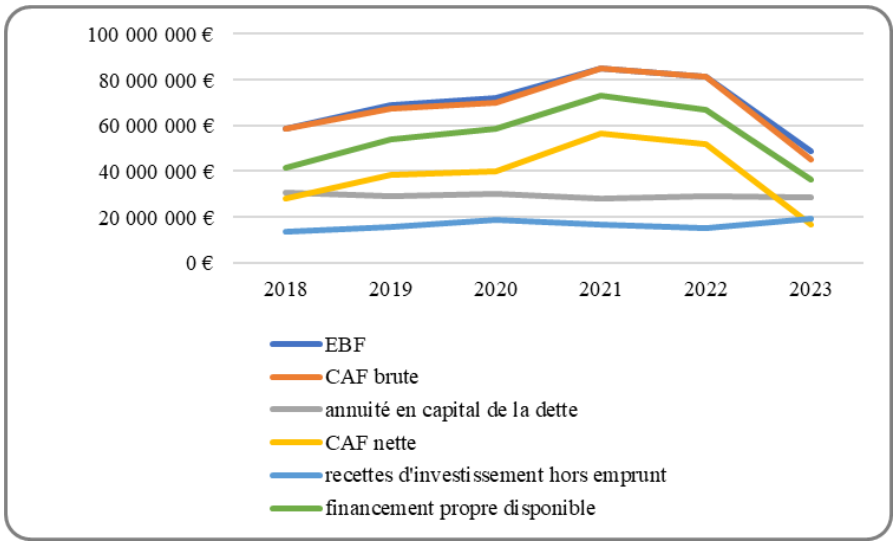
1 UN CADRE D'INTERVENTION DU DÉPARTEMENT DE PLUS EN PLUS CONTRAINT ET COMPLEXE

1.1 Une politique de protection de l'enfance sous tension budgétaire

1.1.1 La situation financière du département

Au cours de la période contrôlée, si l'excédent brut de fonctionnement de la collectivité (EBF) reste positif, il est cependant en diminution. La capacité d'autofinancement (CAF) brute et la CAF nette se dégradent sensiblement à partir de 2021, tout comme le financement propre disponible. Le montant de l'annuité en capital de la dette est en diminution. Seules les recettes d'investissement hors emprunt sont en augmentation.

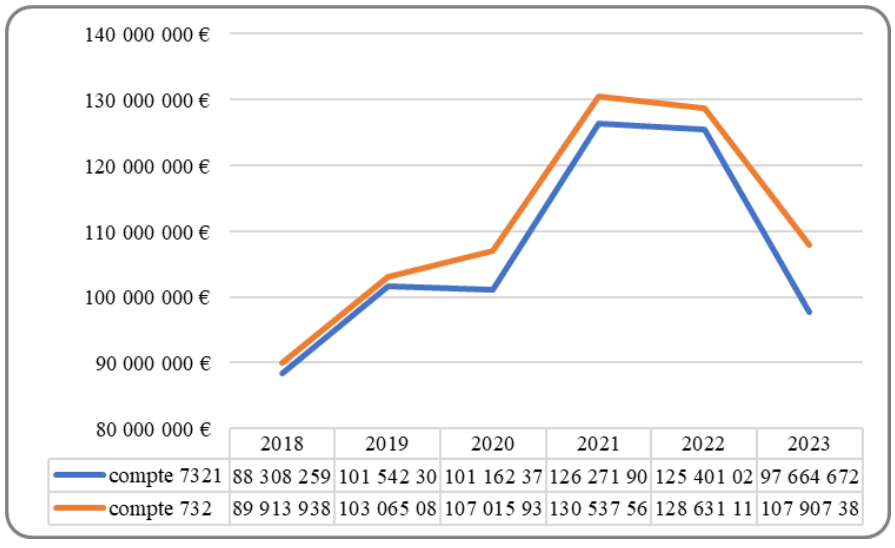
Graphique n° 1 : Situation financière de la collectivité au cours de la période contrôlée



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

L'ordonnateur actuel et son prédécesseur soulignent leur faible marge de manœuvre financière liée notamment à la chute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au cours de l'année 2023, après trois années de hausse. Combinée à une forte hausse des dépenses sociales, cette diminution des produits fiscaux a généré un effet de ciseaux.

Graphique n° 2 : Évolution du montant des droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme, dont les DMTO au cours de la période contrôlée



	2018	2019	2020	2021	2022	2023
compte 7321	88 308 259	101 542 30	101 162 37	126 271 90	125 401 02	97 664 672
compte 732	89 913 938	103 065 08	107 015 93	130 537 56	128 631 11	107 907 38

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion[1]

[1] Les montants présentés sont issus du compte 732 Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme, qui comprend les comptes 7321 Taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement, 7322 Taxe départementale additionnelle à certains droits d'enregistrement et 7326 Attribution au titre du fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements.

Si les droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme, dont les DTMO, ont augmenté de 20,01 % au cours de la période contrôlée, ils ont cependant diminué de 16,11 % entre 2022 et 2023 en raison du retournement du marché immobilier. Ainsi, le financement de la politique de l'enfance reste fragile car il dépend largement des ressources propres du département, notamment les DMTO, qui sont tributaires de l'évolution du marché immobilier. Sur la période contrôlée, les droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme représentent entre 17 et 22 % des produits de gestion selon les exercices. Plus précisément, il est constaté une forte baisse des DMTO entre 2021 et 2023 : Toutefois, selon le département, la forte hausse des droits de mutation à titre onéreux (DTMO) au cours des années antérieures a permis « *de constituer une réserve de 39 millions d'euros en 2022 et 2023. Mais la chute des DTMO après 2022 a mis le département en difficulté, voyant ses recettes diminuer fortement alors que les dépenses augmentent de manière substantielle notamment celles consacrées aux politiques sociales*.[2]»

Ces 39 M€ de réserves ont été repris à hauteur de 20 millions d'euros dans le courant de l'année 2023 (afin de limiter l'emprunt de l'exercice 2023 dans le contexte des taux d'intérêt élevés) et le solde, soit 19 M€, repris pour contribuer à l'équilibre du budget primitif 2024. Le département ne détient plus aucune réserve tirée de la DMTO en 2024.

1.1.2 Une forte augmentation des dépenses d'aide sociale à l'enfance

Selon l'ordonnateur, les dépenses sociales représentent, pour l'exercice 2022, 62 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité[3]. Le poids des dépenses d'aide sociale à l'enfance au sein des dépenses d'aide sociale a progressé sur la période contrôlée, passant de 21,71 % en 2018 à 24,09 % en 2023.

S'agissant du budget consacré à la politique enfance par la collectivité, il est en constante augmentation ces dernières années. Sur la période 2018 à 2023, ces dépenses ont progressé de façon significative, passant d'un peu plus de 67 M€ en 2018 à 91,9 M€ en 2023, soit une augmentation de 37 % en cinq ans.

Entre 2015 et aujourd'hui, le département a augmenté les moyens financiers alloués à la politique de l'enfance de plus de 45 M€, soit + 91,8 % entre 2014 et 2023[4]. Il a créé 54 postes en équivalent temps plein (ETP) pour assurer les missions de prévention et de protection de l'enfance.

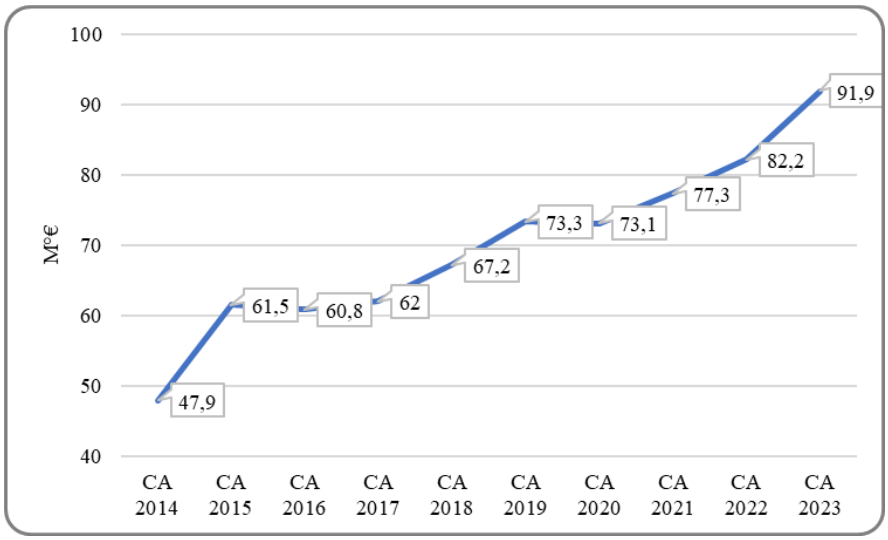
Cette croissance se constate à tous les niveaux d'intervention et notamment dès le repérage, puisque le nombre d'informations préoccupantes ne cesse d'augmenter depuis 2021. Les interventions éducatives en milieu ouvert, à la fois administratives et judiciaires, connaissent aussi une forte hausse, entrainant ainsi une mise en attente de plus de plus de situations et ce malgré la mobilisation du département dans l'augmentation des moyens humains et des créations/ouvertures de places supplémentaires depuis plusieurs années.

[2] Source : entretien du rapporteur avec la présidente du conseil départemental le 8 février 2024.

[3] Source : orientations budgétaires 2023, disponibles sur le site internet de la collectivité (page 24).

[4] Selon l'ordonnateur, le périmètre de ces dépenses comprend l'ensemble des dépenses brutes de la politique enfance famille, comprenant les missions de prévention (PMI, CSS, mode d'accueil des jeunes enfants) et de protection (ASE, MNA, rémunération des assistants familiaux et subvention d'équilibre de l'IDEF) hors dépenses de personnel.

Graphique n° 3 : Évolution du budget enfance au cours des dix dernières années



Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données de la collectivité

Selon l'ordonnateur, 897 agents (correspondant à 703,21 ETP) sont employés par la collectivité pour la politique enfance en 2023, répartis ainsi[5] :

Tableau n° 1 : Répartition des agents employés pour la politique enfance entre les différents services

	Nombre d'agents	Nombre d'ETP
Institut départemental de l'enfance et de la famille (IDEF)	308	172,02
Direction de la prévention et de la protection de l'enfance et de la famille (DPPEF)	121	84,48
Service enfance	166	144,71
Assistants familiaux	302	302
Total	**897**	**703,21**

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données de la collectivité

Selon le rapport annuel de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE), les dépenses allouées en 2022 à la politique de l'enfance se décomposent ainsi : 3,5 % pour la protection maternelle et infantile (PMI) et la prévention ; 7,87 % pour les mesures d'aide et d'accompagnement ; 88,63 % pour les mesures de placement dont 20,2 M€ pour la rémunération des assistants familiaux et 9,8 millions d'euros pour l'Institut départemental de l'enfance et de la famille (IDEF)[6].

[5] L'ordonnateur précise toutefois que « *Ces chiffres sont à prendre avec précaution car les agents contractuels peuvent être comptés plusieurs fois en cas de renouvellement de contrat, le temps de travail n'est pas pris en compte et la durée de présence sur l'année non plus.* »

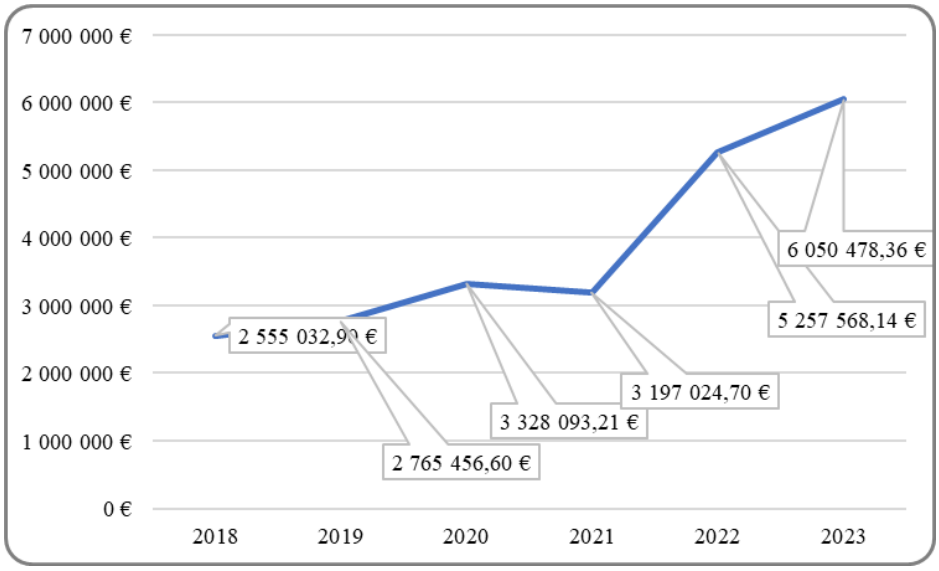
[6] Source : rapport de l'ODPE pour 2022, page 44.

1.1.3 Le doublement du coût de la prise en charge des jeunes majeurs

Le budget consacré aux jeunes majeurs est passé de près de 2,5 M€ en 2018 à environ 6 M€ en 2023, soit une hausse de près de 137 % au cours de la période contrôlée. Cette évolution correspond à l'évolution du nombre de jeunes majeurs pris en charge, qui passe de 118 en 2019 à 160 jeunes en 2023.

Par ailleurs, le département a créé une structure d'accueil et de mise à l'abri de 60 places et a ouvert 256 places d'hébergement pour les mineurs non accompagnés (MNA).[7]

Graphique n° 4 : Évolution des dépenses consacrées aux jeunes majeurs



Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données de la collectivité

1.1.4 Des dépenses sociales jugées insuffisamment compensées

Sur le plan financier, l'article 10 de la loi du 7 février 2022 prévoit que les charges *« supplémentaires »*, résultant pour les départements du 5° de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, donneront lieu à *« un accompagnement financier de la part de l'État, dont les modalités sont déterminées par la prochaine loi de finances »*.

[7] Source : note de contexte relative à la situation de la protection de l'enfance en Indre-et-Loire, produite par l'ordonnateur.

Les charges supplémentaires de l'article L. 222-5 du CASF

« *Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental :*

5° Les majeurs âgés de moins de vingt et un ans et les mineurs émancipés qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité, y compris lorsqu'ils ne bénéficient plus d'aucune prise en charge par l'aide sociale à l'enfance au moment de la décision mentionnée au premier alinéa du présent article et à l'exclusion de ceux faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français en application de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Peuvent être également pris en charge à titre temporaire, par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance, les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants.

Un accompagnement est proposé aux jeunes mentionnés au 1° du présent article devenus majeurs et aux majeurs mentionnés au 5° et à l'avant-dernier alinéa, au-delà du terme de la mesure, pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée. »

Du point de vue budgétaire, les crédits alloués au niveau national à la lutte contre les sorties sèches de l'ASE font l'objet d'une ligne spécifique au sein de l'action 17 du programme 304 « inclusion sociale et protection des personnes » : 50 M€ ont ainsi été alloués par l'État aux départements en 2024 pour la poursuite de cet objectif[8].

Le département d'Indre-et-Loire estime que le financement apporté par l'État reste très insuffisant, au regard des dépenses consenties par le département pour cette mission nouvelle[9]. L'ordonnateur met en avant la forte augmentation de la dépense relative aux jeunes majeurs, qui est passée de 2,5 à 6 M€ sur la période 2018 à 2023.

Tableau n° 2 : Participation financière de l'État

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Participations de l'État au titre du remboursement MNA	215 500	215 670	289 700	410 780	644 000	250 970	**2 026 620**
Accompagnement financier de l'État pour le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance (arrêtés annuels)[10]	NR	NR	528 805	NR	461 488	311 835	**1 302 128**

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données de la collectivité

[8] Source : annexe au projet de loi de finances pour 2024, page 52.

[9] Selon l'ancien ordonnateur, les dépenses sociales sont insuffisamment compensées par l'État (seulement 43 % selon lui pour le RSA).

[10] Arrêtés du 24 novembre 2020, du 1er décembre 2022, du 8 septembre 2023 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance.

Concernant les dépenses d'aide sociale à l'enfance, l'État verse aux départements des crédits afin d'accompagner financièrement la prise en charge des MNA. Pour l'exercice 2023, ces deux enveloppes représentent respectivement 0,35 % et 0,28 % du montant des dépenses d'aide sociale à l'enfance de la collectivité.

La contribution financière de l'État à la prise en charge des MNA

Le financement du dispositif d'accueil des mineurs non accompagnés (MNA) par le budget de l'État intervient en complément de l'action des départements au titre de l'aide sociale à l'enfance. Le programme 304 porte deux contributions de l'État, à savoir une contribution à la mise à l'abri et à l'évaluation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, et une contribution exceptionnelle à la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance des jeunes reconnus comme MNA.

Pour 2023, ont été ouverts 89,84 millions d'euros de crédits ainsi répartis : 53,60 M€ pour la contribution à la mise à l'abri et à l'évaluation des MNA et 36,24 M€ pour le financement de la contribution exceptionnelle par l'ASE. Mais cette action est par nature affectée par la forte variabilité des arrivées de mineurs sur le territoire, ce qui complexifie sa budgétisation. En effet, après une importante sous-exécution constatée au cours des trois derniers exercices avec une baisse significative des flux d'arrivée depuis 2019 accentuée par la crise sanitaire, la tendance repart à la hausse.

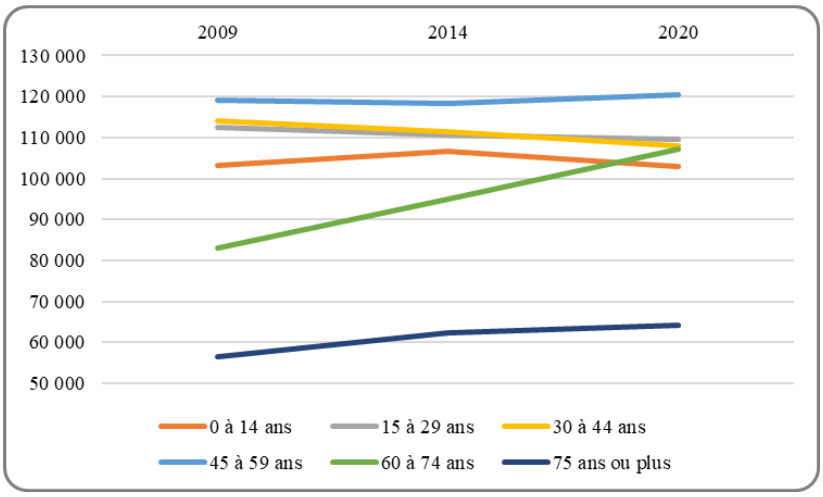
Source : Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », avril 2024

1.2 Un contexte social et sanitaire plus complexe

1.2.1 Un département semi-rural

Le département d'Indre-et-Loire se caractérise par une forte croissance démographique. Territoire semi rural, sa population est en augmentation constante, passant de près de 604 000 habitants en 2014 à 612 119 habitants en 2020. Sur cette période, le département connait une diminution de la part de la population âgée de moins de 30 ans et une hausse de la part de population âgée de plus de 60 ans.

Graphique n° 5 : Évolution de la population du département par tranches d'âge entre 2014 et 2020



Source : dossier complet du département d'Indre-et-Loire de l'Insee

En 2020, la part de la population âgée de moins de 30 ans parmi l'ensemble de la population est de 34,7 %, tandis que celle de la population âgée de plus de 60 ans est de 28,02 %.

Le taux de pauvreté en 2021 des moins de 30 ans est de 22,4 %, contre 12,8 % pour l'ensemble de la population. La proportion de familles monoparentales au sein de l'ensemble des ménages est en augmentation sur la période, passant de 7,1 % en 2009 à 7,8 % en 2014 et à 8,3 % en 2020[11]. Près de 5 % de la population d'Indre-et-Loire est couverte par le revenu de solidarité active (RSA) en 2022, et 9,2 % par la complémentaire santé solidaire (CSS). Ce taux est en augmentation depuis 2021, mais se situe dans la moyenne nationale[12].

Les taux de scolarisation des jeunes âgés de 15 à 17 ans restent stables sur la période (96,4 %), tout comme ceux des jeunes âgés de 18 à 24 ans (57,7 %). En 2020, 19,8 % de la population non scolarisée âgée de 15 ans et plus n'est titulaire d'aucun diplôme, tandis que 17,6 % est titulaire d'un diplôme niveau baccalauréat et 9,5 % est titulaire d'un diplôme de niveau bac + 5 ou plus.

1.2.2 De nouvelles obligations juridiques à la charge du département

Historiquement, la prise en charge des jeunes majeurs fait suite à l'abaissement de l'âge de la majorité par la loi du 5 juillet 1974. Elle a pour objectif d'éviter une disparition de la protection pour des jeunes qui en bénéficiaient jusqu'alors du fait de leur statut de mineur. Deux décrets sont adoptés au milieu des années 1970 pour garantir et réglementer l'allongement de la durée de la protection aux jeunes majeurs, l'un concernant la protection judiciaire et l'autre la protection administrative. En 1986, les dispositions de ce dernier décret sont intégrées au code de l'action sociale et des familles (CASF) et modifiées pour tenir compte du transfert de

[11] Source : dossier complet du département d'Indre-et-Loire de l'Insee.
[12] Source : données communiquées par le département.

compétences vers les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, à la suite des lois de décentralisation.

Avec le décret du 2 décembre 1975, la prise en charge des jeunes dans le cadre de l'ASE pouvait être maintenue jusqu'à 21 ans, mais elle conservait cependant un caractère facultatif. Cependant, la loi du 7 février 2022 relative à la protection et le décret du 5 août 2022 reconnaissent désormais un « **droit à l'accompagnement** » aux jeunes majeurs de moins de 21 ans anciennement confiés à l'ASE. Ainsi, la protection des jeunes majeurs bénéficie d'un cadre juridique rénové et ambitieux[13].

La loi du 7 février 2022

La loi du 7 février 2022 relative à la « protection des enfants » vise notamment l'amélioration de la situation des enfants protégés par l'ASE. Déjà possible, l'accompagnement des jeunes de 18 à 21 ans pris en charge par les services de l'ASE durant leur minorité devient obligatoire. Le texte dispose également que soit systématiquement proposé à ces jeunes un contrat d'engagement jeune (CEJ), qui a pris le relais de la Garantie jeunes (GJ) depuis le 1er mars 2022. S'agissant des modalités d'accueil à l'ASE, la recherche d'un membre de la famille ou d'un « tiers digne de confiance » en mesure d'accueillir l'enfant concerné doit désormais être systématiquement privilégiée. Concernant les modalités de prise en charge des enfants et jeunes accueillis à l'ASE, la loi interdit, à partir de 2024, le recours à l'hébergement en hôtel ou tout autre établissement non autorisé par le CASF. Enfin, plusieurs dispositions concernent les mineurs non accompagnés (MNA). Il n'est plus possible de réexaminer la minorité d'un MNA, dès lors qu'elle a déjà été évaluée. Sa prise en charge par les départements devra par ailleurs être systématiquement signalée en préfecture et le jeune être inscrit au fichier national d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM).

Toutefois, la définition des « jeunes majeurs » pouvant être pris en charge au titre de la protection de l'enfance est plus ou moins extensive selon les articles concernés du CASF. Ainsi, l'article L. 221-1 mentionne un cumul de difficultés qui doit menacer l'équilibre du jeune, tandis que l'article L. 222-5 sous-entend la nécessité d'une absence de ressources ou de soutien familial suffisants alors que l'article L. 222-2 englobe plus généralement les jeunes « confrontés à des difficultés sociales ». De plus, le CASF ne précise pas la notion de ressources insuffisantes, ce qui laisse une marge d'appréciation.

Enfin, l'article 371-2 du code civil dispose que « *chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant. Cette obligation ne cesse pas de plein droit lorsque l'enfant est majeur* ».

[13] Cf. annexe sur le cadre réglementaire de la protection de l'enfance et l'évolution des mentions relatives aux jeunes majeurs au sein du code de l'action sociale et des familles.

1.2.3 L'augmentation du nombre de jeunes confiés à l'ASE

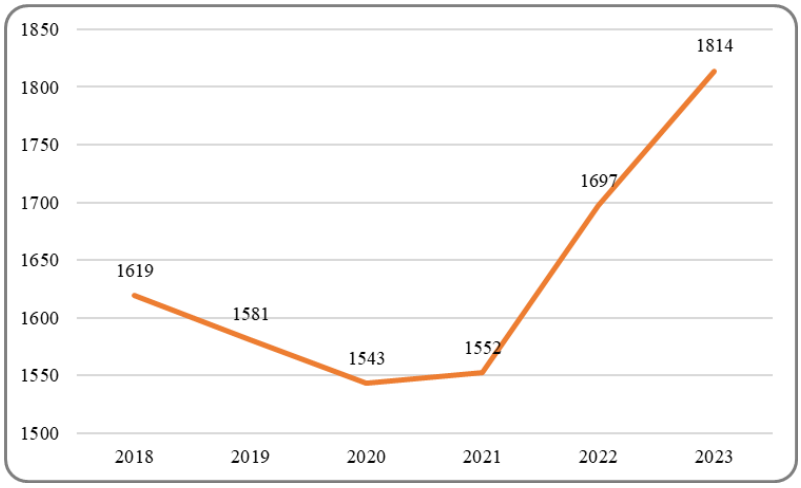
Sur la période contrôlée, le nombre de jeunes accueillis à l'ASE ne cesse de progresser. La part des mineurs non accompagnés (MNA) explique en partie l'augmentation du nombre de jeunes concernés par l'ASE.

Plus précisément, l'évolution de l'activité se traduit par :

- une hausse continue des informations préoccupantes[14] (+ 27 % depuis 2020) ;
- une augmentation conséquente des informations préoccupantes au Parquet (+ 158 % entre 2020 et 2023) et une hausse des signalements au Parquet (+ 95 % entre 2020 et 2023) ;
- l'arrivée continue des mineurs non accompagnés en Indre-et-Loire (+ 56 % depuis 2022) ;
- une augmentation du nombre d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (+18 % depuis 2020).

Au cours de la période contrôlée, le nombre de jeunes (mineurs et majeurs) accueillis à l'ASE a augmenté de 12 % entre 2018 et 2023, et de 16,90 % entre 2021 et 2023.

Graphique n° 6 : Évolution du nombre de jeunes accueillis au 31 décembre de chaque année



Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données de la collectivité

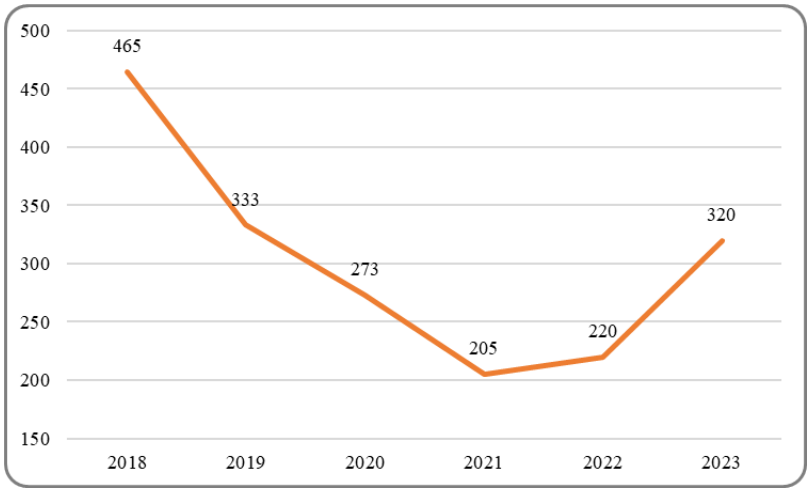
Selon le département, le recours croissant aux dispositifs de protection de l'enfance peut s'expliquer par différents facteurs tels que la dégradation des situations familiales et l'augmentation des violences intrafamiliales, des négligences et carences éducatives dont sont victimes les enfants. Cette évolution, qui a été amplifiée par la crise sanitaire, résulterait aussi d'un système de repérage plus performant.

Par ailleurs, l'évolution du nombre de MNA a profondément modifié le paysage départemental de la protection de l'enfance. Elle a contribué mécaniquement à une hausse du nombre de placements pour les mineurs, mais également des majeurs, avec un nombre important de jeunes majeurs ex-MNA, continuant à bénéficier d'un accompagnement de la part

[14] Une information préoccupante est constituée de tous les éléments, y compris médicaux, susceptibles de laisser craindre qu'un mineur se trouve en situation de danger et puisse avoir besoin d'aide.

du département. Au cours de la période contrôlée, le nombre de MNA accueillis a certes diminué de 31,20 %, mais il a connu une hausse de 56,10 % entre 2022 et 2023.

Graphique n° 7 : Évolution du nombre de MNA accueillis au 31 décembre de chaque année



Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données de la collectivité

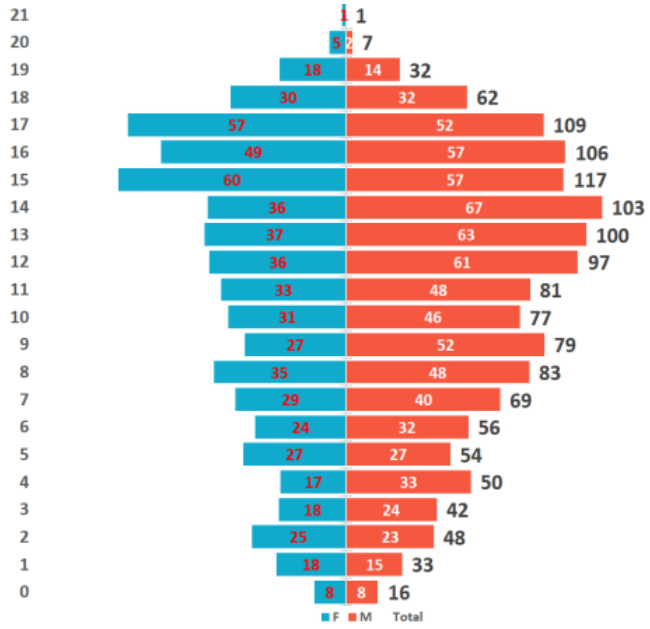
Par ailleurs, la crise sanitaire a accru les inquiétudes sur la situation de la jeunesse en population générale. Les premières études menées sur l'impact de la crise sanitaire montrent un état de santé mentale particulièrement fragile des jeunes, y compris des étudiants. En 2021, les données produites par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) mettent également en évidence la situation des 18-24 ans, particulièrement touchés par la crise sanitaire, aussi bien en ce qui concerne l'emploi, le travail domestique, que les conditions de logement. Comme le rappellent les dernières publications de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), entre 2019 et 2020, le nombre de jeunes majeurs accompagnés au titre de la protection de l'enfance a augmenté de 30 % [15].

Sur l'ensemble des enfants placés (hors MNA), la moyenne d'âge est de 11 ans, 10,9 ans pour les garçons et 11 ans pour les filles. En termes d'âge et de genre, la pyramide ci-dessous permet d'observer une part plus importante de garçons (56 %) que de filles (44 %). Toutefois, la répartition entre filles et garçons n'est pas identique pour chaque tranche d'âge. Ainsi, de 7 à 14 ans, les garçons représentent une forte majorité, mais à partir de 15 ans la tendance s'inverse et les filles viennent équilibrer la cohorte, voire dépasser le nombre de garçon après les 18 ans. Ce changement de tendance « *peut s'expliquer par une rupture entre le collège et le lycée qui conduit à une vulnérabilité plus grande pour les filles.* [16]»

[15] Voir la note *Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2020* ainsi que l'infographie qui l'accompagne.

[16] Source : rapport de l'ODPE (2022).

Graphique n° 8 : Pyramide des âges et genres des enfants confiés en 2022



Source : rapport 2022 de l'ODPE, page 42

1.2.4 La saturation des dispositifs d'accueil

Ce contexte général entraine une saturation de l'ensemble des dispositifs d'accueil et d'accompagnement d'Indre-et-Loire, « *impactant notamment la mise en œuvre des mesures pour lesquelles on note un allongement des délais de mise en œuvre.* [17]» Les délais d'attente varient selon les dispositifs mais ils se situent autour de six mois en moyenne[18]. La situation devient compliquée et, selon la vice-présidente en charge de la protection de l'enfance, « *on en vient à charger les familles d'accueil ou à placer des enfants à l'Institut départemental de l'enfance et de la famille en attendant une réorientation*. [19]»

Ce constat n'est pas propre au département d'Indre-et-Loire. Selon l'enquête menée par l'Uniopss[20] auprès de ses adhérents « *près de 60 % des établissements et services ont été contraints au cours des derniers mois de dépasser leur capacité autorisée d'accueil ou d'accompagnement.* [21]» Dans le département, certains opérateurs peuvent accueillir des publics en surcapacité[22].

Face à cette situation, le département a adopté plusieurs mesures afin de limiter les risques ou les conséquences de la saturation des dispositifs d'accueil. Ainsi, les agréments

[17] Source : note de contexte relative à la situation de la protection de l'enfance en Indre-et-Loire, produite par l'ordonnateur.
[18] Source : entretien de fin de contrôle du 22 mai 2024.
[19] Source : « La situation est grave », La nouvelle République, 17 mai 2024.
[20] L'union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.
[21] « Pénurie de personnels en protection de l'enfance », enquête Uniopss, nov. 2023.
[22] Le CASF autorise les surcapacités dans la limite de 30 %.

délivrés à certains opérateurs associatifs prévoient de réserver l'intégralité des places pour les mineurs et les majeurs de l'aide sociale à l'enfance de l'Indre-et-Loire[23]. De même, plusieurs agréments prévoient que les quotas de places pourront être dépassés à la demande du conseil départemental d'Indre-et-Loire[24].

1.2.5 L'évolution du public accueilli en protection de l'enfance

Les services du département constatent une croissance du nombre des troubles abandonniques, d'ordre dépressif et de l'insécurité affective chez les enfants accompagnés. Les plaintes pour violences intrafamiliales et les signalements sont en augmentation. Le décrochage scolaire apparaît chez des adolescents et enfants de plus en plus jeunes, parfois dès la classe de sixième.

Environ 40 % des enfants accueillis en protection de l'enfance sont victimes de maltraitances, 35 % des enfants confiés bénéficient d'une notification de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Le cumul des facteurs de vulnérabilité avec des problématiques lourdes affectent la stabilité du parcours des enfants confiés et génèrent une augmentation des accueils d'enfants à besoins spécifiques. En outre, le phénomène de prostitution des enfants est de plus en plus présent en Indre-et-Loire. Selon le département, il y aurait 57 mineurs prostitués âgés de 13 à 17 ans entre juin 2022 et juin 2023. Aussi souhaite-t-il s'engager en 2024, sur un protocole départemental de prévention et de lutte contre les violences sexuelles mais aussi contre la prostitution des mineurs.

Par ailleurs, le département se déclare attentif aux actions proposées dans le plan de lutte ministériel des violences faites aux enfants 2023-2027, annoncé lors de la journée des droits de l'enfant en novembre 2023 et visant à renforcer les moyens d'agir pour les enfants les plus vulnérables.

Selon l'enquête précitée de l'Uniopss, 44,6 % des établissements et services en protection de l'enfance accueillent à la demande des autorités de tutelle, des jeunes dont le profil ne correspond pas à l'autorisation délivrée et 76 % de ces jeunes sont en situation de handicap. Ainsi, les prises en charge des jeunes en situation de handicap s'inscrivent aussi sur des durées d'accueil plus longues au sein des établissements de l'ASE[25].

Le nombre de personnes avec des profils complexes nécessitant un accompagnement adapté est en augmentation. Ainsi, les structures initialement conçues pour « *un accompagnement privilégiant la vie en collectif ne semblent plus être adaptées au besoin de retrait ou d'isolement liés à certains handicaps*. » De plus, ces profils demandent une formation spécifique des professionnels qui sont parfois peu préparés à l'évolution rapide des pratiques de leur métier.

Les assistants familiaux, notamment, sont en demande pour être formés et outillés pour accompagner les jeunes, car ils doivent faire face à des situations complexes (suivi sanitaire, violences etc.). Le département souligne « *que les personnels de l'ASE ne sont pas armés pour*

[23] Voir par exemple l'article 2 de l'arrêté du 26 septembre 2022 concernant la Fondation apprentis d'Auteuil.
[24] Cf. Agréments de la fondation action enfance, de Sauvegarde 37 et SOS jeunesse.
[25] « Pénurie de personnels en protection de l'enfance » enquête Uniopss, nov. 2023.

prendre en charge des jeunes en situation complexe, aux multiples problématiques (sociale, sanitaire, éducative, pénale…). [26]»

Dans ce contexte, la prise en charge par les établissements de la protection de l'enfance ou les assistants familiaux n'a pas été conçue pour l'accueil d'enfants relevant en priorité d'une prise en charge par des établissements spécialisés du secteur médico-social.

1.2.6 La prégnance du handicap psychique

Une part importante des mineurs accueillis au titre de la protection de l'enfance souffre de troubles psychiatriques ou d'un handicap. Si les services du département constatent une diminution des situations de handicap moteur, les situations de handicap en lien avec des troubles cognitifs, psychiques (anxieux, dépressifs, trouble oppositionnel avec provocation, trouble des conduites, etc.) et neurodéveloppementaux (déficience intellectuelle, autisme, trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité etc.) sont en augmentation.

Selon le département, les situations sociales sont de plus en plus complexes et dégradées. En effet, les enfants et les jeunes sont particulièrement vulnérables et présentent des besoins très spécifiques, nécessitant de proposer aux enfants des prises en charge croisées entre le sanitaire, le médico-social et l'aide sociale à l'enfance. Ainsi, « *force est de constater que les accompagnements adaptés aux spécificités des besoins des enfants confiés à l'ASE sont aujourd'hui difficiles à mettre en œuvre et ce, faute de moyens ou de réponse adaptée de l'État et de l'Agence régionale de santé, institutions pourtant compétentes.* »

Ainsi, les services du département constatent :

- une offre de soins clairement insuffisante tant sur les inter-secteurs de psychiatrie et de pédopsychiatrie (centre médico-psycho-pédagogique (CMPP), centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP)) que sur le libéral, entraînant des délais conséquents de prise en charge, en secteurs urbain et rural ;
- le manque de places dans les services hospitaliers de pédopsychiatrie tant en hospitalisation complète qu'en hospitalisation de jour et en ambulatoire, en lien avec les difficultés de recrutements rencontrées par le secteur ;
- un besoin de places dans les instituts médico-éducatifs (IME) et les instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP) y compris au sein des internats, pour des enfants actuellement en attente de ce type de prise en charge, pourtant adaptée à leurs besoins ;
- la nécessité de proposer aux enfants des prises en charge croisées entre le sanitaire, le médico-social et l'ASE au lieu de prises en charge morcelées, sources de majoration des troubles chez des enfants vulnérables, ayant particulièrement besoin d'un cadre de vie stable et sécurisant.

Dans ce contexte, le département d'Indre-et-Loire a signé le 2 décembre 2022 avec l'État et l'agence régionale de santé (ARS), un contrat local pour la prévention et la protection de l'enfance 2022 – 2024, afin de renforcer ses moyens d'actions.

[26] Source : entretien du rapporteur avec la présidente du conseil départemental le 8 février 2024.

1.2.7 Des difficultés de recrutement malgré des revalorisations salariales

Comme l'ensemble du secteur sanitaire et social, la protection de l'enfance est touchée par d'importantes difficultés de recrutement. Le confinement lié à la crise sanitaire a accéléré un mouvement en cours depuis une dizaine d'années qui a érodé l'attractivité des métiers.

Face à l'augmentation des besoins des enfants en prévention et en protection de l'enfance, le département note une crise sans précédent d'attractivité des métiers du secteur social et médico-social : difficultés de recrutement, forte rotation, désaffection des jeunes générations pour les formations notamment. Ce manque d'attractivité « *rend de plus en plus difficile l'accompagnement éducatif dans les établissements et services de protection de l'enfance (hébergement, milieu ouvert) et dégrade la qualité des prises en charge éducatives qui sont proposées aux jeunes*. [27]»

En outre, les difficultés du secteur sanitaire, particulièrement de la psychiatrie et des institutions liées au handicap, conduisent les professionnels de la protection de l'enfance à gérer des situations auxquelles ils ne sont pas initialement formés. Cela peut entrainer un sentiment de découragement chez les professionnels et accroître l'absentéisme. Les difficultés de recrutement de titulaires et la gestion de l'absentéisme expliquent un recours croissant à l'intérim, statut qui serait davantage recherché par les jeunes professionnels.

Afin de tenter d'enrayer cette désaffection, plusieurs mesures ont été adoptées tant au niveau national que local.

D'abord, les revalorisations salariales issues du Ségur de la santé sont applicables depuis avril 2022 aux personnels des services et établissements de la protection de l'enfance. Un audit réalisé à la demande du département estime à 3 M€ pour 2022, et à 3,6 M€ pour 2023, le coût financier de cette mesure pour la collectivité[28]. En outre, la loi du 7 février 2022 revalorise la rémunération des assistants familiaux en garantissant un salaire égal au SMIC dès le premier enfant accueilli. Le coût de cette mesure est estimé à 0,7 M€ pour 2022 et à 1,5 M€ pour 2023.

Au niveau local, une stratégie a été mise en place entre le département, la région, France travail et l'ARS pour développer l'attractivité des métiers du grand âge autour de deux axes, à savoir la communication et le recrutement. Cette démarche a vocation à être étendue à l'ensemble des métiers du secteur social et médico-social du département.

De plus, un partenariat avec les instituts de formation en travail social a été développé comme la participation à des journées portes ouvertes pour faire connaître les métiers, la consultation sur les programmes de formation pour une bonne adéquation avec les besoins des employeurs, la participation des professionnels de la collectivité aux sessions de formation pour présenter le métier ou la mission de protection de l'enfance notamment.

Enfin, le département a décidé d'accueillir et de former des éducateurs spécialisés par la voie de l'apprentissage. Ainsi, parmi les 25 apprentis accueillis et formés par le département, six sont positionnés sur des missions de prévention et de protection de l'enfance[29]. Le recours

[27] Source : note précitée sur le contexte.

[28] Source : orientations budgétaires 2023, disponibles sur le site internet de la collectivité (page 184).

[29] Selon l'ordonnateur, les six apprentis suivent des formations d'éducateur spécialisé, d'assistant social et d'éducateur de jeunes enfants. Cela nécessite cependant une formation des agents exerçant les fonctions de maitre d'apprentissage, et une importante mobilisation de leur part.

à l'apprentissage permet de sensibiliser les étudiants aux missions de prévention et protection de l'enfance, tout en facilitant les recrutements à l'issue de la formation.

En dépit de l'adoption de ces différentes mesures, les tensions liées au manque de personnel perdurent et plusieurs postes demeurent vacants. Ainsi, au 31 décembre 2023, huit postes en ETP étaient vacants au sein de la direction de la prévention et de la protection de l'enfance et de la famille, un au sein de l'Institut départemental de l'enfance et de la famille et douze au sein des maisons départementales des solidarités (MDS). De plus, l'ordonnateur a chiffré à hauteur d'une centaine le nombre d'assistants familiaux qu'il faudra recruter pour pallier les départs en retraite.

_____ CONCLUSION INTERMÉDIAIRE _____

Le budget consacré à la politique de l'enfance par la collectivité est en constante augmentation ces dernières années. Sur la période 2018 à 2023, ces dépenses ont progressé de façon significative, passant d'un peu plus de 67 M€ en 2018 à 91,9 M€ en 2023, soit une augmentation de 37 % en cinq ans.

Cependant, le financement de la politique de l'enfance reste fragile car il dépend en partie des ressources propres du département. Ces dernières comprennent notamment les droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme, lesquels sont tributaires de l'évolution du marché immobilier.

Dans le même temps, le nombre de jeunes accueillis à l'ASE ne cesse de progresser. Il atteint 1 814 fin 2023, ce qui représente une hausse de près de 12 % entre 2018 et 2023. La part des mineurs non accompagnés (MNA) explique en partie l'augmentation du nombre de jeunes concernés, même si leur nombre est moins important au cours des années 2020 et 2021 du fait de la crise sanitaire.

Une part importante et croissante des mineurs accueillis au titre de la protection de l'enfance souffre en outre, de troubles psychiatriques ou d'un handicap. Or, la prise en charge par les établissements ou les assistants familiaux n'a pas été conçue pour l'accueil d'enfants qui relèvent en priorité d'une prise en charge par des établissements spécialisés du secteur médico-social.

---

2 LES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE ET DE COORDINATION AVEC LES OPÉRATEURS LOCAUX

L'accompagnement des jeunes majeurs est un processus complexe, qui fait intervenir des acteurs multiples. Dans un paysage institutionnel où cet accompagnement relève non seulement des collectivités locales et de leurs opérateurs mais aussi de l'État et de divers organismes sociaux, la question de l'articulation des acteurs prend un relief particulier, avec le risque de ruptures dans les parcours d'accompagnement ou d'angles morts.

Selon la chambre, les outils de pilotage et de coordination de la protection de l'enfance nécessitent d'être renforcés.

2.1 Des outils de pilotage à renforcer

Le pilotage local de la protection de l'enfance se caractérise par le rôle pivot du département et une multiplicité d'acteurs et d'opérateurs dont la coordination est largement perfectible. En effet, la chambre a constaté des retards dans la mise en place de la commission départementale d'accès à l'autonomie et la formalisation du protocole de coordination.

2.1.1 Le département, pivot de la gouvernance actuelle

L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que l'ASE est un service non personnalisé du département, donc sans personnalité juridique distincte, chargé d'une série de missions.

La présidente du conseil départemental, Mme Nadège Arnault, dispose de compétences particulières dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, prévues par le code de l'action sociale et des familles (CASF). Elle est le chef de file de cette politique et gère, sous son autorité, un service d'aide sociale à l'enfance. Par ailleurs, elle est chargée du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes concernant les mineurs (article L. 226-3 CASF) et garantit la continuité et la cohérence des actions menées auprès de l'enfant et de sa famille (article L. 223-1 CASF).

La huitième vice-présidente déléguée à la prévention et à la protection de l'enfance est actuellement Mme Valérie Jabot. Elle dispose d'une délégation de signature sur les champs de la protection maternelle et infantile (PMI), de la prévention et la protection de l'enfance et l'Institut départemental de l'enfance et de la famille.[30]

La commission des affaires sociales composée d'une présidente, d'une vice-présidente et de douze conseillers départementaux, examine, avant leur présentation à l'assemblée départementale, les rapports relevant des politiques sociales et peut émettre un avis[31].

Au sein de la direction générale adjointe des solidarités, la direction de la prévention et protection de l'enfance et de la famille (DPPEF) regroupe deux directions déléguées qui comprennent huit services, dont le service de l'ASE.

[30] Source : arrêté du 19 octobre 2023.
[31] Source : site internet de la collectivité.

2.1.2 Les démarches de contractualisation avec l'État

La collectivité est partie prenante de plusieurs démarches de contractualisation[32] avec les services de l'État comme prévu par la règlementation autour de trois thématiques sociales.

D'abord, le département a conclu un contrat local de prévention et de protection de l'enfance portant sur la période 2022-2024 avec l'État et l'ARS. Il comporte quatre engagements et un engagement transverse[33]. Les sommes affectées à cette contractualisation se montent à plus de 9 M€ sur la période 2021-2023, dont un tiers provenant de la collectivité. En revanche, l'ordonnateur indique n'avoir aucune visibilité sur les financements de ce contrat à compter du 1er janvier 2024.

Contrat local pour la prévention et la protection de l'enfance

Il comprend quatre engagements : un engagement pour agir le plus précocement pour répondre aux besoins des enfants et des familles, puis un pour sécuriser les parcours des enfants protégés et prévenir les ruptures, un autre pour donner aux enfants les moyens d'agir et garantir leurs droits, et enfin un engagement pour préparer leur avenir et sécuriser leur vie d'adulte. Un engagement transverse vise à renforcer la gouvernance et la formation.

Cette contractualisation a permis de proposer : des actions de prévention afin d'intervenir le plus précocement possible et ce grâce à la création de dix ETP en contrat de projet jusqu'au 31 décembre 2024 ; des actions dans le cadre de la protection de l'enfance et ce par le recrutement en contrat de projet de deux EPT jusqu'à la fin de l'année 2024 ; des réponses innovantes et diversifiées telles que la mise en place d'une équipe mobile ASE-Handicap et un dispositif institutionnel d'accueil d'enfants à besoins très spécifiques.

Source : rapport 2022 de l'ODPE

Ensuite, au titre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le département d'Indre-et-Loire a signé avec l'État une convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) pour la période 2019-2021. Elle a été prolongée jusqu'en 2023 dans l'attente du pacte des solidarités, futur cadre contractuel entre les départements et l'État à compter de 2024.

Cette contractualisation a pour but de garantir une action coordonnée de l'État et des collectivités territoriales autour de deux priorités nationales appelant un effort à la fois généralisé sur tout le territoire et adapté aux spécificités locales : la lutte contre les inégalités sociales dès le plus jeune âge et l'engagement d'une politique de sortie de la pauvreté par l'insertion et l'emploi. L'accès aux droits et aux soins constitue également un axe fort pour la poursuite de ces deux grandes priorités.

En Indre-et-Loire, les sommes affectées à cette contractualisation se montent à près de 25 M€ sur la période 2019-2023, les trois quarts provenant de la collectivité et le dernier quart des services de l'État. Parmi ces sommes, près d'un million d'euros a permis le financement du dispositif « Autonomise-Toit ! », qui vise à promouvoir un accompagnement global à l'attention de jeunes, pour les deux tiers issus de l'ASE, dont l'autonomie est à consolider et à

[32] Cf. annexe n° 8.
[33] Source : rapport de l'ODPE pour 2022.

garantir leur maintien dans le logement et leur insertion durable dans un processus d'accès à l'autonomie.

Un premier bilan du dispositif « Autonomise-Toit ! » montre que 90 % de jeunes suivis sont stabilisés en logement autonome à l'issue de l'accompagnement, avec toutefois des difficultés d'accompagnement pour les jeunes atteints de troubles psychologiques.

Enfin, le plan départemental pour l'accès à l'hébergement et du logement des personnes défavorisées (PDALHPD) 2018-2023 a dédié sa fiche-action n° 9 à la sécurisation du parcours logement des jeunes âgés de 16 à 30 ans en situation de précarité. De plus, les jeunes sortant de l'ASE sont identifiés comme un public-cible des jeunes en difficulté dans la fiche-action n° 4 « améliorer l'accueil et fluidifier l'hébergement d'urgence ».

2.1.3 Une place réduite dans le schéma départemental

Le schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance et de la famille (SDPPE) s'inscrit dans le respect de l'obligation légale fixée par l'article L. 312-4 du CASF. Il permet de dégager les orientations principales de la politique enfance famille pour cinq ans et comprend quatre axes principaux : la prévention et le repérage ; le parcours de l'enfant et de sa famille ; l'accueil et l'accompagnement ; la gouvernance et le pilotage. Il a été prorogé jusqu'au 30 septembre 2024, tout comme le schéma départemental de l'autonomie, afin de pouvoir adopter un schéma unique des solidarités qui regroupera ces deux politiques[34].

La question de l'accompagnement des jeunes majeurs occupe une place réduite dans le schéma départemental qui se borne à préciser que « *suite à une redéfinition des règles encadrant les contrats jeunes majeurs (CJM) dans le courant de l'année 2016, le nombre global de contrats en cours de validité a diminué. La durée des contrats ayant été réduite (six mois contre une année précédemment), la mobilisation sur le projet du jeune se veut plus dynamique.* »

Toutefois, le département a indiqué que le nouveau schéma unique des solidarités précise désormais les actions qui seront mis en œuvre pour accompagner vers l'autonomie les jeunes majeurs.

2.1.4 Un maillage territorial relativement fin

En 2017, le département a réorganisé son offre de service en protection de l'enfance en proposant une offre de service de proximité[35] par le biais de plateaux techniques, et une offre de service graduelle et diversifiée afin de répondre au mieux aux besoins de chaque enfant et ce en adéquation avec les lois de protection de l'enfance.

[34] Sources : délibérations du 4 février 2022 et du 1er décembre 2023.

[35] Cette offre comprend une palette de réponses diversifiées au titre de la PMI, de l'action sociale et de l'aide sociale à l'enfance. Concernant l'ASE, les actions sont mises en œuvre au sein des maisons départementales des solidarités et par les opérateurs associatifs.

Le départemental a poursuivi un déploiement de mesures d'accompagnement et de places en 2023 et en 2024 avec un nombre de places autorisées d'hébergement qui atteint 726 places en 2024.

L'organisation territoriale de la protection de l'enfance comprend ainsi une diversité d'offres de services entre les actions mises en œuvre au sein des maisons départementales des solidarités (MDS) et les actions et accompagnements proposés par les partenaires et acteurs de la protection de l'enfance.

Tableau n° 3 : L'offre départementale d'accompagnement

Places autorisées en 2022	Places situées au sein de la Métropole de Tours	Places situées dans le département, hors du territoire de la Métropole de Tours
AED intensives	18	25
AEMO simples	195	257
AEMO renforcées	191	162
PEAD	68	74
Hébergement	455	344
Hébergement MNA	163	99

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après le rapport 2022 de l'ODPE (page 11)

Si le territoire de la métropole concentre le plus de places d'hébergement, il concentre moins de mesures d'accompagnement que dans le reste du département.

Rattachées à la directrice générale des solidarités, six directions des territoires[36] assurent un maillage géographique fin du département et permettent le déploiement d'une action sociale au plus proche des bénéficiaires. Ces directions des territoires sont subdivisées en 22 maisons départementales des solidarités.

Les appels à projets ont permis de mailler sur le territoire un véritable réseau de partenaires et d'établissements au service de la prévention et de la protection de l'enfant et de la famille, au plus proche des parents. Interviennent, ainsi, sur le territoire : l'association aide famille populaire (AAFP), la fondation apprentis d'Auteuil, la Croix-Rouge française, le groupe SOS jeunesse, la fondation action enfance, l'association Montjoie, l'association départementale pour la sauvegarde de l'enfance (Sauvegarde 37), l'association jeunesse et habitat (AJH) et l'association entraides et solidarités.

En 2016, une direction spécifique à la prise en charge des mineurs non accompagnés a été créée, la direction des projets transversaux et migrants (DPTM), à la suite de nouvelles orientations prises par l'État en 2013, déterminant une répartition nationale de ce public. Cette direction avait en charge l'évaluation de la minorité mais aussi l'accompagnement des jeunes reconnus mineurs et confiés à l'ASE. En 2022, la DPTM est devenue le service des mineurs non accompagnés (SMNA) et a intégré la direction déléguée à la protection de l'enfance (DPPEF). L'objectif de cette intégration est de garantir une cohérence et une harmonisation dans la gestion des missions de protection de l'enfance.

[36] Tours Nord Loire, Tours Sud Loire, Nord-Est, Nord-Ouest, Joué-Saint-Pierre, Sud-Est.

2.1.5 Une commission d'accès à l'autonomie en voie de constitution

Afin de faciliter l'accès vers l'autonomie des majeurs de moins de 21 ans ayant été confiés à l'ASE ou pris en charge par la PJJ tels que visés par l'article L. 222-5-2 du CASF, une commission départementale d'accès à l'autonomie (CDAA) doit être mise en place. La commission doit établir un diagnostic de leurs besoins d'accompagnement social et éducatif et des ressources du territoire pouvant être sollicitées pour répondre à ces besoins. La commission organise le partenariat entre ses différents membres afin de favoriser l'accès des majeurs de moins de 21 ans, visés par l'article L. 222-5-2 du CASF à l'ensemble de leurs droits, notamment.

Selon les dispositions de l'arrêté du 8 août 2023[37] qui en fixe la composition, elle s'assure également qu'un accompagnement dans les démarches administratives ainsi qu'un accompagnement socio-éducatif visant à consolider et à favoriser leur développement physique, psychique, affectif, culturel et social leur est offert. Pour ce faire, la commission coordonne les acteurs pouvant concourir à cet accompagnement vers l'autonomie et facilite l'accès aux dispositifs de droit commun pour ces jeunes majeurs et mineurs émancipés afin de privilégier le recours à ces dispositifs. Elle veille à la mise en œuvre du protocole départemental d'accès à l'autonomie mentionné à l'article L. 222-5-2 du code de l'action sociale et des familles, évalue les actions mises en place dans ce cadre et propose des modifications de ce protocole afin de l'améliorer.

La CDAA, instituée par l'article R. 222-8 du CASF, ainsi que par l'arrêté du 8 août 2023, n'a pas été mise en place par la collectivité. Cependant, selon l'ordonnateur, l'installation de cette commission sera effective en juin 2024. Le département a produit un projet d'arrêté de composition de la future CDAA qu'il s'est engagé à mettre en place.

Pour autant, la chambre recommande de mettre en place cette commission qui joue un rôle essentiel pour la bonne coordination des acteurs de la protection de l'enfance.

Recommandation n° 1. : Mettre en œuvre l'article R. 222-8 du code de l'action sociale et des familles en constituant la commission départementale d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs.

2.1.6 Un retard dans l'adoption du protocole de coordination

L'article L. 222-5-2 du CASF dispose que le président du conseil départemental doit conclure, conjointement avec le représentant de l'État dans le département et le président du conseil régional, un protocole afin de mieux préparer et accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortants des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance. Ce protocole organise le partenariat entre les acteurs, afin d'offrir aux jeunes de seize à vingt et un ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources.

[37] Arrêté du 8 août 2023 instituant une commission départementale d'accès à l'autonomie.

D'après une enquête réalisée pour la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ces protocoles ont été très faiblement déployés à ce jour, puisque seuls 11 % des départements l'avaient mis en place. Pour 31 % des départements, celui-ci était en projet sur leur territoire. Enfin, plus de moitié des territoires répondants (58 %) déclarent ne pas avoir prévu à ce jour de mettre en place ce type de protocole[38].

Rendu obligatoire par la loi du 14 mars 2016, le protocole de coordination n'a toujours pas été mis en place par le département[39]. Les services du département ont, cependant, indiqué que ce protocole était en préparation. Dans ces conditions, la chambre recommande l'élaboration de ce protocole conformément à l'article L. 222-5-2 du CASF.

Recommandation n° 2. : Élaborer un protocole de coordination conformément à l'article L. 222-5-2 du code de l'action sociale et des familles.

2.1.7 L'absence du bilan d'accompagnement des jeunes majeurs

Conformément à l'article R. 222-9 du CASF, le président du conseil départemental doit présenter, chaque année, devant l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE), un bilan relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des personnes mentionnées au 5° de l'article L. 222-5 ainsi qu'aux activités de la commission départementale d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs. Or, ce bilan n'a pas encore été établi par la collectivité qui a cependant affirmé que « *L'intégration de nouveaux indicateurs sur le devenir des jeunes est prévue ainsi que sur la santé et la scolarité. Cela nécessite un travail de paramétrage de notre logiciel métier mais qui permettrait sans aucun doute de disposer de données quantitatives et qualitatives en vue d'identifier des axes d'amélioration et d'analyse relatifs aux parcours des jeunes.* »

Recommandation n° 3. : Présenter le bilan annuel relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des personnes mentionnées au 5° de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'aux activités de la commission départementale d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs.

[38] Source : étude ASDO pour la DGCS relative aux modalités d'accompagnement des jeunes de 16 à 21 ans de l'aide sociale à l'enfance mises n œuvre par les services départementaux de l'ASE, mai 2020.

[39] Selon l'étude précitée pour la DGCS (mai 2020), une minorité de départements a formalisé un protocole de coordination.

2.1.8 Un dispositif statistique et d'évaluation incomplet

Chaque département est en principe tenu de transmettre au niveau national un certain nombre de données dans le cadre du dispositif « *Observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance* » (OLINPE)[40].

Les données statistiques communiquées par le département ont été croisées avec celles issues des enquêtes Aide sociale de la Drees, qui représentent aujourd'hui la principale source de données nationales sur le sujet. En effet, cette enquête est renseignée annuellement par tous les départements, et comptabilise le nombre de jeunes confiés à l'ASE selon leur âge et enfin, recense les accueil provisoires jeunes majeurs (APJM) et les aides éducatives à domicile à destination des jeunes majeurs (AEDJM), mesures dont le périmètre est défini dans le CASF[41].

Or, ces données diffèrent de celles contenues dans les rapports d'activité de la collectivité, aux termes desquelles 150 enfants devenus majeurs ont été pris en charge par les services de l'ASE au cours de l'année 2020[42] et 134 jeunes bénéficiaient d'un contrat jeune majeur (CJM), dont 85 hors MNA et 49 en tant que MNA au 31 décembre 2021. Ces différences pourraient s'expliquer par le fait que les périmètres retenus respectivement par la Drees[43] et la collectivité[44] ne sont pas les mêmes.

Au niveau local, les ODPE sont des structures, instaurés par la loi du 5 mars 2007 et renforcés par la loi du 14 mars 2016, placées sous l'autorité du président du conseil départemental. Elles réunissent les différents acteurs de la protection de l'enfance afin de mutualiser les connaissances et les pratiques professionnelles.

L'article L. 226- 3-1 du CASF précise que l'ODPE est chargé notamment du recueil et de l'analyse des données relatives à l'enfance en danger, du suivi de la mise en œuvre du schéma départemental, de formuler des avis et propositions, ainsi que d'élaborer le bilan annuel et la programmation pluriannuelle des formations.

L'ordonnateur a transmis les rapports d'activité de l'ODPE d'Indre-et-Loire pour les années 2018, 2019 et 2022[45]. Le département n'est pas tenu de les rendre publics et, pour cette raison, ils ne figurent pas sur son site internet. L'examen de ces rapports annuels appelle plusieurs observations.

D'abord, les données statistiques sont dans l'ensemble lacunaires, ce qui ne permet pas d'avoir une vision complète de la politique de protection de l'enfance[46]. Pour les exercices 2018

---

[40] La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance prévoit la transmission d'un certain nombre de données relatives à la protection de l'enfance des conseils départementaux vers les ODPE et l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). Ces dispositions ont été renforcées par la loi du 14 mars 2016.

[41] Cette enquête contient toutefois un avertissement aux termes duquel « *Les données transmises par les services des conseils départementaux peuvent être manquantes ou partielles. Les données publiées ici peuvent donc avoir fait l'objet d'une estimation ou éventuellement d'une correction, c'est pourquoi les totaux mentionnent le terme « TOTAL estimé* »

[42] Source : rapport d'activité 2020 du département d'Indre-et-Loire, page 63.

[43] L'enquête Aide sociale de la Drees recense les APJM et les AEDJM.

[44] La collectivité englobe, dans le contrat jeune majeur les APJM, les AEDJM, les AEPJM et les allocations mensuelles.

[45] Selon l'ordonnateur, aucun rapport n'a été rédigé pour les années 2020 et 2021 en raison de la crise sanitaire et de l'arrêt maladie de l'agent en charge du dossier.

[46] Peu de données sur la scolarité, les études supérieures et les contrats jeunes majeurs.

et 2019, les données relatives aux jeunes majeurs sont identiques, tandis que pour l'exercice 2022, le rapport d'activité ne contient aucune donnée relative aux jeunes majeurs.

Ensuite, il serait intéressant de disposer d'un relevé statistique des refus d'accompagnement décidés par le département ou par les jeunes eux-mêmes à la sortie de dispositif. Cette donnée permettrait d'être comparée à celle du nombre de jeunes pour lesquels l'arrêt de l'accompagnement est dû à un une décision du département et à celle du nombre de jeunes n'ayant pas eu connaissance de cette mesure durant leur majorité.

Enfin, les rapports de l'ODPE ne comportent pas de statistiques sur le devenir des enfants protégés. S'il est vrai que les données sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes issus de l'ASE peuvent être difficile à recueillir pour diverses raisons[47], une meilleure connaissance de leur devenir permettrait cependant au département et à ses opérateurs, d'une part, d'évaluer l'efficacité des actions conduites dans le domaine de la protection de l'enfance et, d'autre part, d'adapter les dispositifs aux besoins. Certains opérateurs ont mené des études sur le devenir des enfants à l'image de la fondation action enfance ou du consortium Impala[48] mais il s'agit d'initiatives isolées.

Face à ce constat, le département a indiqué vouloir développer l'observation sociale qui devrait constituer un axe de travail du futur schéma unique des solidarité en préparation. Il envisage aussi de s'appuyer sur l'association départementale des pupilles et anciens pupilles de l'État (Adepape) afin d'avoir une meilleure connaissance du devenir des enfants confiés à l'ASE[49].

Dans ces conditions, la chambre invite le département à enrichir le rapport annuel de l'ODPE de données statistiques, notamment sur le devenir des enfants confiés à l'ASE[50] et, le cas échéant, dans un souci de transparence de l'action publique et d'information des citoyens, de rendre publics ces rapports, à l'image de ce qui se pratique dans d'autres départements[51].

2.2 Les relations du département avec ses opérateurs : un partenariat peu formalisé et inégalement structuré

La mise en œuvre opérationnelle de la politique de protection de l'enfance repose sur les services départementaux et les opérateurs publics ou privés qui accompagnent au quotidien les enfants et les jeunes majeurs. Or, les relations entre le département et ses opérateurs[52] sont, dans l'ensemble, peu formalisées et les besoins d'accompagnement inégalement couverts, notamment dans le domaine sanitaire.

---

[47] Notamment le droit à l'oubli.

[48] Le consortium Impala réunit les associations ID 37, Entraide et solidarités, Cispeo, le CIAS Loches Sud Touraine, la communauté de communes Loches Sud Touraine, l'ASHAJ Amboise, CLAAC Chinon, Mobilités Solidaires 37, Wimoov, Espace Santé jeunes.

[49] Source : entretien de fin de contrôle du 22 mai 2024.

[50] Le rapport précité de la Cour des comptes (2020) recommandait de réaliser ce type d'études.

[51] Les départements de la Gironde, de l'Isère, des Deux-Sèvres.

[52] La relation des opérateurs avec le département ne relève ni d'une prestation, ni d'une délégation de service public au sens strict.

2.2.1 Des relations peu formalisées avec les opérateurs

Le service de l'ASE peut faire appel à des organismes publics ou privés ou à des personnes physiques, dont il assure dans ce cas le contrôle[53]. En pratique, le département gère directement l'accueil d'urgence, mais les structures d'accueil sont le plus souvent associatives, en relation contractuelle avec la collectivité territoriale. Seul responsable du service de l'aide sociale à l'enfance, le département doit néanmoins gérer une situation complexe, liée à l'exécution déléguée d'un service public[54].

Dans l'ensemble, les arrêtés d'autorisation dont bénéficient les opérateurs associatifs ou les fondations partenaires mentionnent de manière très générale les missions qui leur sont confiées. Les conventions annuelles conclues avec les opérateurs ne contiennent pas d'objectifs relatifs au contenu et à la qualité de la prise en charge des enfants accompagnés, privant ainsi l'ordonnateur d'un outil de pilotage et d'évaluation sur ce sujet.

Alors que les missions d'accompagnement confiées aux opérateurs sont largement financées par le département, celles-ci ne donnent pas lieu à une contractualisation pluriannuelle[55] précisant les engagements réciproques et les modalités d'évaluation des actions mises en œuvre. Pour remédier à cette situation, le département a engagé récemment des discussions avec trois des huit opérateurs que compte le département[56] en vue de conclure d'ici la fin de l'année des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

L'article L. 313-12-4 du CASF prévoit la possibilité, pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) du champ de la protection de l'enfance, de conclure un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec les départements.

Dans le respect de l'autonomie de chaque opérateur, les CPOM permettent de donner une meilleure visibilité à moyen terme sur la tarification appliquée aux opérateurs, lesquels bénéficient ainsi d'une plus grande régularité et stabilité de leurs financements. De plus, le recours à la contractualisation pluriannuelle donne au département un moyen plus efficace de contrôler et d'évaluer la qualité des prestations délivrées par les opérateurs que le seul dialogue annuel de gestion.

Dans droit fil du rapport précité de la Cour des comptes (2020), la chambre recommande de développer le recours à une contractualisation pluriannuelle entre le département et ses principaux opérateurs.

Recommandation n° 4. : Développer le recours à une contractualisation pluriannuelle entre le département et ses principaux opérateurs.

[53] Ainsi, la collectivité territoriale peut gérer l'ASE directement – en régie – ou avec le concours d'établissements et de professionnels dûment habilités. Le département compte huit opérateurs.

[54] En l'espèce, auprès d'une pluralité de structures associatives et d'une multitude de familles d'accueil.

[55] Dans son rapport précité (2020), la Cour des comptes recommandait de « *généraliser le recours à la contractualisation pluriannuelle entre le département et ses opérateurs.* »

[56] Source : entretien de fin de contrôle du 22 mai 2024.

2.2.2 Un partenariat bien structuré dans le domaine du logement

Concernant les thématiques de l'accompagnement, l'accès au logement est l'enjeu le plus investi par le département. Si les partenariats avec les opérateurs en charge de cette problématique est bien structuré, il en va différemment pour les opérateurs en charge de l'insertion socioprofessionnelle ou de l'accès aux soins. Ainsi, les besoins d'accompagnement sont inégalement couverts.

Des dispositifs faisant l'objet pour certains d'une autorisation conjointe ASE-Protection judiciaire de la jeunesse peuvent être mobilisés pour accueillir des jeunes majeurs jusqu'à à 21 ans. Ils sont gérés par la fondation action enfance, la fondation des apprentis d'Auteuil, le groupe SOS jeunesse, l'association Montjoie, l'association départementale de sauvegarde de l'enfance d'Indre-et-Loire (ADSE 37), l'association Entraide et Solidarité et l'association Jeunesse et Habitat et par la Croix-Rouge française.

Dans l'ensemble, les associations gestionnaires de services à la demande de la protection de l'enfance proposent, dans la mesure du possible, des solutions d'hébergement pouvant être maintenues au bénéfice du jeune majeur, une fois celui-ci sorti des dispositifs de protection de l'enfance sous la forme d'un bail glissant.

Bail glissant

Le « bail glissant » consiste à héberger un jeune (mineur ou majeur) dans un appartement qui, dans un premier temps, est loué par un opérateur (service de suivi, lieu d'accueil, services départementaux de l'ASE). Puis, dans un second temps, quand les conditions de son insertion, notamment professionnelle, le permettent, le bail de location du logement occupé par le jeune est transféré au jeune, qui en devient locataire en son nom propre et en assume la responsabilité.

Le département a également souhaité décloisonner ses politiques sanitaires et sociales. Ainsi, le dispositif « Autonomise Toit ! », porté par un consortium d'associations œuvrant en faveur du logement des jeunes, animé par l'association Jeunesse et Habitat, met en œuvre un accompagnement adapté, évolutif et global pour garantir l'accès ou le maintien dans le logement et l'insertion globale des jeunes. Même si les services et dispositifs de cet opérateur associatif s'adressent à tous les jeunes en difficulté sociale sans distinction, la direction de l'association dresse le constat que les jeunes issus de l'ASE sont fortement présents dans ses dispositifs[57].

[57] Entretien du rapporteur avec la direction de l'AJH le 22 février 2024.

Les jeunes de l'ASE dans dispositifs de l'Association Jeunesse et Habitat (AJH)

Les jeunes issus de l'ASE sont fortement présents dans les dispositifs de cet opérateur associatif même si ce dernier accueille tous les jeunes en difficulté :

- les ateliers de sensibilisation à l'autonomie ;

- le service des MNA : depuis 2018, l'association gère un dispositif d'accompagnement de Jeunes MNA. Ces jeunes (61 jeunes) sont co-hébergés dans des logements T4 diffus, principalement situés à Tours centre. En 2022, treize logements sont mobilisés pour ce dispositif, dont un spécifiquement dédié à l'accueil de jeunes filles ;

- le dispositif de l'hébergement d'urgence d'insertion : conventionné avec l'État (DDETS), ce service accueille et accompagne douze jeunes (18-25 ans), dont au moins huit sont issus de l'ASE ;

- le dispositif « Autonomise-Toit ! » : dispositif expérimental et départemental lancé en avril 2021, qui accueille 137 jeunes (16-25 ans) dont environ 80 % de jeunes issus de l'ASE. Les organisations Habitat Jeunes du département ont répondu conjointement à un appel à projet porté par le conseil départemental et l'État. Le jeune est locataire en titre dans le parc social le plus souvent, ou alors avec un bail glissant en sous-location d'un bien loué par l'AJH ;

- l'accompagnement à la recherche de logement.

Par ailleurs, la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) dresse le constat d'une saturation des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) en Indre-et-Loire[58]. Faute de places d'hébergement disponibles, les délais d'attente pour entrer dans un CHRS sont estimés à un an. Un service dénommé service d'information d'accueil et d'orientation (SIAO), financé par l'État mais géré par une association, est chargé de l'attribution des places en CHRS sur la base de critères objectifs.

Compte tenu des tensions sur le logement social dans la métropole tourangelle, la question d'un accès privilégié aux CHRS à certains jeunes sortant de l'ASE mérite d'être posée tant sur le plan juridique que social. Au plan juridique, selon les services de la DDETS consultés sur ce point, le risque de rupture d'égalité entre les publics serait faible car certains publics vulnérables bénéficient déjà d'un accès préférentiel. Deux exemples sont fournis par les services de l'État à l'appui de cette analyse. D'une part, un accueil prioritaire en CHRS est déjà mis en œuvre pour les femmes victimes de violences conjugales et, d'autre part, un CHRS situé dans le département de la Côte-d'Or[59] accueille uniquement des jeunes de 18 à 30 ans. Cette dernière expérience laisse à penser que, sur le plan social, la cohabitation de jeunes sortant de l'ASE avec des publics plus âgés vivant dans la grande précarité pourrait soulever des difficultés.

En ce sens, l'association Entraides et Solidarités, qui gère l'essentiel des places départementales de CHRS, est disposée à réfléchir avec les services de l'État quant aux modalités d'accès des jeunes sortant d'ASE, aux places de CHRS.

Enfin, la durée anormalement longue pour accéder au logement social en Indre-et-Loire est fixée à 12 mois pour les ménages qui ne sont pas déjà logés par un bailleur social, et à 18 mois pour ceux qui attendent une mutation. Les jeunes sortant d'ASE ont été intégrés à la liste des publics prioritaires. Néanmoins, contrairement aux personnes sans-abri sortant d'hébergement

[58] Entretien du rapporteur avec la directrice de la DDETS le 21 février 2024.
[59] Il s'agit du CHRS Herriot, géré par l'association ACODEGE, implanté à Dijon.

généraliste, aux réfugiés ou, sous une autre forme, aux femmes victimes de violence intrafamiliale, les jeunes sortant d'ASE ne font pas l'objet de la fixation d'objectifs quantitatifs par les instances nationales.

2.2.3 L'accès facilité à l'apprentissage et aux dispositifs de formation

Outre l'accès au logement, l'orientation des jeunes confiés à l'ASE vers les filières professionnelles de l'apprentissage est également bien organisée grâce à un partenariat privilégié avec BTP CFA Centre-Val de Loire qui propose des formations dans le bâtiment et les travaux publics[60]. Des interventions sont également organisées par le département dans plusieurs CFA pour mieux faire connaître les besoins des jeunes confiés à l'ASE, notamment ceux des mineurs non accompagnés (MNA).

Afin de garantir une meilleure insertion sociale, citoyenne et professionnelle aux jeunes sortant de l'ASE, un accompagnement intensif devrait être proposé à certains jeunes. Or, l'École de la deuxième chance (E2C) de Tours n'accueille qu'un nombre très limité de jeunes sortant de l'ASE alors même que le parcours d'insertion, de formation et d'accompagnement individualisé offert par cette école peut être une solution adaptée pour ces jeunes[61].

Par ailleurs, un opérateur associatif du département a créé une unité d'enseignement adapté (UEA)[62]. Cette unité pédagogique, école privée non conventionnée, propose trois classes qui suivent les cycles primaires de l'Éducation nationale et deux classes de préformation professionnelle intégrant des stages en entreprises. Les jeunes accueillis dans des MECS du département d'Indre-et-Loire ou suivis en milieu ouvert, peuvent être admis en demi-pension au sein de l'unité d'enseignement adapté du Groupe SOS Jeunesse.

Ainsi, les jeunes scolarisés dans cette UEA préparent des certifications ou des diplômes comme le certificat de formation générale (CFG), le diplôme élémentaire de langue française (DELF) ou l'attestation scolaire de sécurité routière (ASSR). Les enseignements dispensés permettent de lutter contre l'illettrisme, l'analphabétisme et pour la maîtrise des savoirs et compétences de base. À la sortie de cette unité, une majorité de jeunes est orientée vers un contrat d'apprentissage.

2.2.4 Un partenariat peu développé avec les missions locales

Dans l'ensemble, les relations avec les opérateurs du service public de l'emploi et de la formation professionnelle sont moins structurées, à l'exception notable des centres de formation d'apprentis (CFA).

Ainsi, la nécessaire collaboration entre les services de l'aide sociale à l'enfance et le réseau des missions locales n'ont pas donné lieu à la signature d'une convention ou à un financement spécifique. Les relations reposent essentiellement sur la bonne volonté des acteurs.

---

[60] Il est réparti sur cinq campus (Blois, Chartres, Châteauroux, Orléans et Tours-St Pierre des Corps).
[61] Source : compte-rendu de l'entretien avec l'E2C.
[62] Entretien du rapporteur avec la directrice-adjointe du Groupe SOS Jeunesse (Monnaie) le 14 mars 2024.

Le rôle des missions locales

Les missions locales proposent une offre de service à destination des jeunes de 16 à 25 ans :

- repérer, accueillir, informer, orienter et accompagner les jeunes en élaborant avec chacun un parcours personnalisé vers l'emploi ;
- mobiliser l'offre d'insertion disponible sur un territoire avec les partenaires locaux ;
- soutenir les jeunes dans leur recherche d'emploi ainsi que dans leurs démarches d'orientation professionnelle, d'accès à la formation, à la santé, au logement, aux droits, à la citoyenneté et à la mobilité ;
- préparer les jeunes candidats à une offre d'emploi, aide au maintien dans l'emploi (soutien matériel, médiation jeune-employeur) et accompagnement post emploi ;
- au cours des entretiens, un conseiller aide le jeune à s'orienter et examine avec lui les moyens à mobiliser pour lever les freins à l'emploi.

Source : site internet travail-emploi.gouv.fr

Pour autant, l'accord-cadre 17 novembre 2020 conclu entre l'union nationale des missions locales, la convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), l'union nationale pour l'habitat des jeunes (Unhaj) conjointement au ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion ainsi que le ministère des solidarités et de la santé visait à promouvoir un partenariat au niveau local. Cet accord a été préparé en lien avec l'Assemblée des départements de France.

L'accord-cadre vise à « *pérenniser et développer les partenariats entre les acteurs parties prenantes dans l'optique d'une sécurisation des parcours des mineurs suivis par la protection de l'enfance et de tout mettre en œuvre afin d'éviter les ruptures institutionnelles dans l'accompagnement des jeunes […]. Il doit permettre aux signataires d'aller plus loin dans leurs relations de coopération, porteuses d'innovation sociale, à l'écoute des jeunes afin de répondre au mieux à leurs attentes et à leurs besoins. Ce partenariat doit contribuer au décloisonnement des différents outils de la politique d'insertion des jeunes, mobilisés pour l'organisation des étapes du parcours des jeunes […]. Il permet aussi de faire le lien entre l'accompagnement global des jeunes proposé par les missions locales et l'accompagnement assuré au titre de la protection de l'enfance jusqu'à la fin de prise en charge des jeunes mineurs à l'accession à leur majorité ou des jeunes majeurs* ».

Toutefois, cet accord-cadre national n'a pas donné lieu à une déclinaison au niveau départemental, ce qui peut nuire à la bonne coordination des acteurs. En effet, une déclinaison locale permettrait une meilleure identification des référents dans les différentes structures, la réalisation de diagnostics territoriaux, la coordination des acteurs notamment pour lutter contre la déscolarisation, un accès facilité au contrat d'engagement jeune (CEJ) et l'évaluation des actions conduites notamment.

Afin de mieux préparer la sortie de l'ASE, la mission locale de Touraine a émis le souhait « *de pouvoir effectuer des entretiens tripartites ASE-jeune-mission locale, avant la majorité, ce qui reste trop rare à ce jour.* [63]»

Une autre illustration des difficultés de coordination du département avec les missions locales concerne la mise en œuvre de l'obligation de signalement, diversement appliquée, aux services départementaux des jeunes en situation de déscolarisation. L'obligation de formation

[63] Cf. entretien du rapporteur avec la mission locale de Touraine le 10 avril 2024.

des 16-18 ans s'applique depuis la rentrée scolaire 2020 à tout jeune à l'issue de sa scolarité obligatoire et ce jusqu'à 18 ans. Il s'agit de proposer des solutions d'accompagnement (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), contrat d'engagement jeune (CEJ)) de retour à l'école, d'accès à la qualification et à l'emploi, et la mission locale est garante, avec les services de l'Éducation nationale, du respect de cette obligation. Si ces institutions n'arrivent pas à prendre l'attache de ces jeunes et de leurs représentants légaux, elles doivent le signaler aux services du département selon les textes en vigueur, afin qu'un relais soit pris par les travailleurs sociaux auprès des familles.

La question des périodes d'immersion en entreprise des jeunes constitue un autre exemple de la nécessaire collaboration des services de l'ASE et des missions locales. En effet, la mission locale de Touraine est sollicitée pour établir des conventions de stage (en lieu et place des écoles et centres de formation lorsque les jeunes ne sont plus scolarisés), car les autres opérateurs de l'accompagnement social (référents ASE) ne peuvent pas le faire. La mission locale couvre ainsi le risque accident du travail. Il s'agit souvent d'une porte d'entrée pour un futur accompagnement du jeune par la mission locale de Touraine.

Dans ces conditions, la chambre insiste sur la nécessité de mieux organiser le partenariat entre les professionnels de la protection de l'enfance et les acteurs du secteur de l'insertion professionnelle et sociale pour que les jeunes sortant de l'ASE puissent avoir connaissance des dispositifs les concernant, mais également être accompagnés dans l'entrée dans ces dispositifs. En ce sens, elle recommande au département de contribuer, en lien avec les missions locales, à la bonne exécution de l'accord-cadre national de 2020 pour l'insertion socio-professionnelle des jeunes sortant de l'ASE.

Recommandation n° 5. : Contribuer, en lien avec les missions locales, à la bonne exécution sur l'ensemble du département, de l'accord-cadre national de 2020 pour l'insertion socio-professionnelle des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance.

2.2.5 La convention avec la CPAM en vue de faciliter l'accès aux droits

La fin de la prise en charge par l'ASE peut entrainer des difficultés au regard de la continuité des droits à l'assurance maladie à la sortie de l'ASE. Les enfants sont affiliés à la protection universelle maladie (Puma) et la complémentaire santé solidaire (ex-CMU-C) le temps de la mesure de placement, mais doivent pouvoir être à nouveau affiliés à la sécurité sociale en tant que jeune majeur, ce qui n'est pas toujours sans difficulté.

Pour remédier aux difficultés d'accès aux droits, la CPAM et le département ont formalisé une convention de partenariat en vue de faciliter l'instruction des dossiers des jeunes relevant de l'ASE. Cette convention permet que la complémentaire santé solidaire (CSS) soit reconduite automatiquement l'année des 18 ans et que le jeune soit convié à un rendez-vous avec un conseiller pour mettre à jour ces droits en fonction de sa situation personnelle. Elle prévoit également que la CPAM intervienne auprès des jeunes à 17 ou 18 ans pour leur expliquer leurs droits relatifs à l'assurance maladie et les initier à l'usage d'un compte Ameli.

Le partenariat avec la CPAM d'Indre-et-Loire

La fin de la prise en charge par l'ASE peut entrainer des difficultés, au regard de la continuité des droits à l'assurance maladie à la sortie de l'ASE. Pour remédier aux difficultés d'accès aux droits rencontrées par les jeunes majeurs, la CPAM et le département d'Indre-et-Loire ont formalisé une convention de partenariat en vue de faciliter l'instruction des dossiers des jeunes relevant de l'ASE.

Cette convention permet que le dispositif de la complémentaire santé solidaire (CSS) soit reconduit automatiquement l'année des 18 ans et que le jeune soit convié à un rendez-vous avec un conseiller pour mettre à jour ces droits en fonction de sa situation personnelle. Elle prévoit également que la CPAM intervienne auprès des jeunes à 17 ou 18 ans pour leur expliquer leurs droits relatifs à l'assurance maladie et qu'ils les initient à l'usage d'un compte Ameli.

L'action de la CPAM vise à lever les obstacles administratifs et financiers pour l'accès aux droits liés à la santé. L'une des difficultés rencontrées par la CPAM réside dans le fait qu'elle ne dispose pas de l'adresse personnelle des jeunes après sa sortie de l'ASE, alors qu'il est nécessaire d'entrer en contact avec les jeunes sortants de l'ASE et de créer un lien avec eux[64].

L'objectif du rendez-vous d'accès aux droits et aux soins est de faire un point sur les droits, les démarches à effectuer pour rester dans le parcours de soins, la santé, la constitution d'un nouveau dossier de CSS, et savoir si le jeune renonce à des soins. Les jeunes sont reçus au plus proche de leurs 18 ans, dans le trimestre précédant leur anniversaire dans la mesure du possible.

Depuis mars 2022, il est proposé au conseil départemental d'inscrire directement les jeunes à ce rendez-vous avec un conseiller CPAM, sous la forme d'un rendez-vous téléphonique. Ce format facilite la présence au rendez-vous en levant les freins liés à la mobilité et à la disponibilité, avec un choix d'horaires notamment sur la pause méridienne.

Toutefois, ce dispositif de prise de rendez-vous reste peu utilisé. En 2023, seulement 25 rendez-vous ont été réalisés alors qu'environ 300 jeunes sortent de l'ASE annuellement. Les résultats démontrent que cette offre est à améliorer, la CPAM rencontrant des difficultés pour sensibiliser les professionnels en contact avec les jeunes afin de promouvoir cette mesure.

Selon les données de la CPAM (chiffres avril 2024), de nombreux jeunes de plus de 16 ans ne disposent pas de médecin traitant (52 % des plus de 16 ans), ni de carte vitale (une centaine de jeunes âgés de plus de 16 ans). Sur ces deux derniers items, la CPAM prévoit des actions ciblées de sa mission « accès aux soins ».

2.2.6 Des besoins d'accompagnement en santé mal couverts

Beaucoup de jeunes majeurs peinent à s'inscrire dans des dispositifs de droit commun du fait de leurs fragilités. En effet, en raison de leur vécu, souvent difficile, ils souffrent de

[64] Entretien avec la directrice-adjointe de la CPAM le 15 mars 2024.

troubles psychiques, voire psychiatriques. Or, le champ de la santé et du handicap constitue un domaine peu couvert par des actions de partenariat.

La direction de la prévention et de la protection de l'enfant et de la famille du département a souligné le rôle essentiel de la PMI qui va définir un coordinateur santé et un référent « santé » pour tous les enfants confiés à l'ASE dont les jeunes majeurs[65]. Le coordinateur santé s'assure que chaque enfant ou jeune a bénéficié d'un bilan de santé et de prévention dans les trois mois après l'admission, d'un bilan annuel et de la mise en œuvre de l'ensemble des soins

Pour autant, le département est tributaire de la carence de médecins pédopsychiatres et du manque de places dans les établissements médico-sociaux sur le territoire de l'Indre-et-Loire. Ce besoin médical ne trouve pas toujours de solution. Dans la majorité des cas, le recours au psychologue reste privilégié.

Plusieurs opérateurs rencontrés ont déploré cette situation et insisté sur le fait que le manque de suivi psychologique du jeune constitue un obstacle supplémentaire à son insertion sociale et professionnelle. À titre d'exemple, environ 52 % des jeunes pris en charge par la fondation Action Enfance ont besoin d'un suivi psychologique, voire psychiatrique. Ce suivi est en partie assuré par un psychologue à mi-temps employé par l'association.

À l'instar de nombreux départements, l'ASE et la maison départementale des personnes handicapées n'ont pas signé de convention de partenariat avec des structures sanitaires.

Ces difficultés structurelles, liées au manque de place dans les secteurs de la psychiatrie et du médicosocial sur le territoire, ont été mises en avant par la collectivité. Elle souligne que l'insuffisance de l'offre sanitaire et médico-sociale sur le territoire entraine des délais importants de prise en charge et la difficulté de proposer des solutions croisées à l'attention des jeunes souffrant de multiples difficultés.

Enfin, une convention de partenariat avec l'Institut régional pour la santé (IRSA) relative à la promotion de l'offre de prévention en santé au bénéfice des publics accompagnés par le département, et notamment les jeunes âgés de 16 ans et plus, pris en charge par les services de l'ASE, est en cours de signature[66].

2.2.7 Des référentiels et outils partagés en protection de l'enfance

Le besoin d'outils partagés en matière de protection de l'enfance est parfois souligné par les opérateurs associatifs. Deux outils, qui relèvent d'orientations nationales, permettent en principe de favoriser l'harmonisation des pratiques professionnelles : l'évaluation de la qualité des établissements et services accompagnant les enfants protégés et une recommandation récente de bonnes pratiques émanant de la Haute autorité de santé (HAS). Ces deux outils ont été complétés par un référentiel local.

---

[65] Entretien du rapporteur avec la directrice de la direction de la prévention et de la protection de l'enfant et de la famille le 16 février 2024.

[66] Elle prévoit la mise en place d'examen de santé et de prévention (EPS) et de dépistage ciblé de la tuberculose et la vaccination BCG.

D'abord, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a mis en place une double évaluation, interne et externe, des activités et de la qualité des prestations délivrées par les établissements et services sociaux et médicaux-sociaux, dont font partie ces établissements et services. La HAS, qui a repris les missions de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), a élaboré un référentiel et réformé la procédure d'accréditation des organismes en charge de l'évaluation. En parallèle, la règlementation[67] relative aux évaluations a supprimé l'évaluation interne et instauré un rythme quinquennal pour le rendu des évaluations externes, sur la base d'une programmation pluriannuelle réalisée par les autorités de tarification et de contrôle.

Ensuite, la recommandation de bonnes pratiques (RBPP) de la HAS intitulée « Améliorer la prise en charge à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance – volet 2 », publiée en 2024, propose un cadre méthodologique portant sur la qualité de l'accompagnement jeune majeur, et centré sur la consolidation de l'autonomie.

Enfin, au niveau local, à partir de 2021, tous les professionnels éducatifs, sociaux, de la direction générale adjointe des solidarités, ainsi que certains partenaires tels que l'Éducation nationale, les assistants sociaux du CHRU de Tours ont été formés à la démarche d'évaluation participative en protection de l'enfance dite « ESOPPE CREAI »[68]. Selon l'ordonnateur, plus de 350 professionnels étaient formés à cette démarche au 31 décembre 2023.

Surtout, le département a élaboré un référentiel qui se présente comme un guide pratique à l'attention des professionnels du département et des acteurs de la protection de l'enfance en Indre-et-Loire intervenant dans le cadre de l'accueil et de l'accompagnement des jeunes. Il a vocation à servir de cadre de référence aux professionnels et aux différents opérateurs afin d'assurer une égalité de traitement des jeunes arrivant à la majorité et des jeunes majeurs sur l'ensemble du territoire départemental et, également, d'aider et d'étayer les professionnels dans leur action.

Ce référentiel a été élaboré de manière participative avec la mise en place d'un groupe de travail pluridisciplinaire regroupant des professionnels de la PMI, du pôle enfance de la direction de la prévention et protection de l'enfant et de la famille, ainsi que du service habitat et logement et d'assistants familiaux. Le référentiel comprend, notamment, un projet d'accès à l'autonomie (PAA) et un guide d'auto-évaluation sur la base duquel seront réalisés les entretiens de préparation à l'autonomie.

[67] Décret du 12 novembre 2021, modifié par le décret du 26 avril 2022, instruction relative à la mise en œuvre de l'évaluation des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les ESSMS.

[68] Cette démarche d'évaluation des situations et observations participantes en protection de l'enfance (ESOPPE) s'inscrit en conformité avec ce que prévoit la loi du 7 février 2022, en référence aux recommandations de la HAS. Cette évaluation participative s'appuie sur des guides cliniques et méthodologiques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'accompagnement des jeunes majeurs est un processus complexe, qui fait intervenir des acteurs multiples. Dans un paysage institutionnel où cet accompagnement relève non seulement des collectivités locales et de leurs opérateurs, mais aussi de l'État et de divers organismes sociaux, la question de l'articulation des acteurs prend un relief particulier, avec le risque de ruptures dans les parcours d'accompagnement.

Le pilotage local de la protection de l'enfance se caractérise par le rôle pivot du département, et une multiplicité d'acteurs et d'opérateurs dont la coordination est largement perfectible. En effet, la chambre a constaté des retards dans la mise en place de la commission départementale d'accès à l'autonomie et la formalisation du protocole de coordination.

De même, les relations entre le département et ses opérateurs sont dans l'ensemble peu formalisées et les besoins d'accompagnement inégalement couverts, notamment dans le domaine sanitaire, à l'exception notable d'un partenariat noué avec l'assurance maladie visant à prévenir les ruptures de droits des jeunes sortant de l'ASE. En particulier, le partenariat est peu structuré avec le réseau des missions locales.

Enfin, l'outillage des professionnels est satisfaisant. Ainsi, les services du département ont élaboré un référentiel commun à l'ensemble des professionnels et des opérateurs, permettant une mise en œuvre harmonisée de la protection de l'enfance et l'adoption d'un vocabulaire commun.

---

3 L'INTÉRÊT DES JEUNES MAJEURS EXIGE UN ACCOMPAGNEMENT DANS LA DURÉE AFIN DE MIEUX PRÉRARER LA SORTIE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

L'entrée dans l'âge adulte pour un jeune accompagné précédemment en protection de l'enfance peut entraîner de nombreux effets, variables d'une situation à l'autre : changement de lieu de vie, nécessité de se construire une autonomie financière, vie hors d'un collectif, entrée dans les études universitaires notamment. D'où la nécessité d'accompagner le jeune vers l'autonomie afin d'éviter des ruptures de parcours.

Bien qu'une part importante des actions du département consiste à accompagner vers l'autonomie les jeunes approchant de l'âge adulte, des actions sont également mises en œuvre auprès des jeunes devenus majeurs afin de les préparer à la sortie de la protection de l'enfance.

La protection de l'enfance dispose d'un cadre législatif et réglementaire rénové et ambitieux mais sa mise en œuvre, malgré quelques progrès, demeure partielle. Le premier bilan de la mise en œuvre de la loi de 2022 dans le département est en demi-teinte même si certains résultats sont encourageants.

3.1 De réels efforts pour accompagner vers l'autonomie les jeunes proches de leur majorité

La loi du 14 mars 2016 réformant la protection de l'enfant et la loi du 7 février 2022 relative aux droits des enfants ont renforcé le cadre juridique concernant l'accompagnement à l'autonomie des jeunes qui sortent de la protection de l'enfance. Celui-ci demeure toutefois, pour partie, inappliqué.

3.1.1 Un cadre juridique renforcé par la loi du 7 février 2022

Plusieurs articles de la loi du 14 mars 2016 modifient le code de de l'action sociale et des familles concernent la préparation à l'autonomie et l'accompagnement des jeunes majeurs.

Les dispositions de la loi de 2016 relatives à la préparation à l'autonomie

Article 15 : Un an avant sa majorité, le département organise un entretien avec les jeunes confiés, « *pour faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie* ». Est alors élaboré alors un « *projet d'accès à l'autonomie* » (PAA) avec les différents acteurs concernés.

Article 16 : La loi prévoit la proposition d'un accompagnement qui permette aux jeunes ayant eu 18 ans ou en fin de mesure jeunes majeurs de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée.

Article 17 : Un protocole de coordination est conclu par le président du conseil départemental avec le préfet du département, le président du conseil régional (au titre de la formation) et « *l'ensemble des institutions et organismes concernés* » pour mettre en place cet accompagnement et organiser le partenariat, « *afin 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* ».

Article 19 : La Caisse des dépôts et des consignations gère le compte sur lequel la Caf dépose les allocations de rentrée scolaire (ARS) pendant le placement de l'enfant. Ce pécule est versé au jeune à sa majorité.

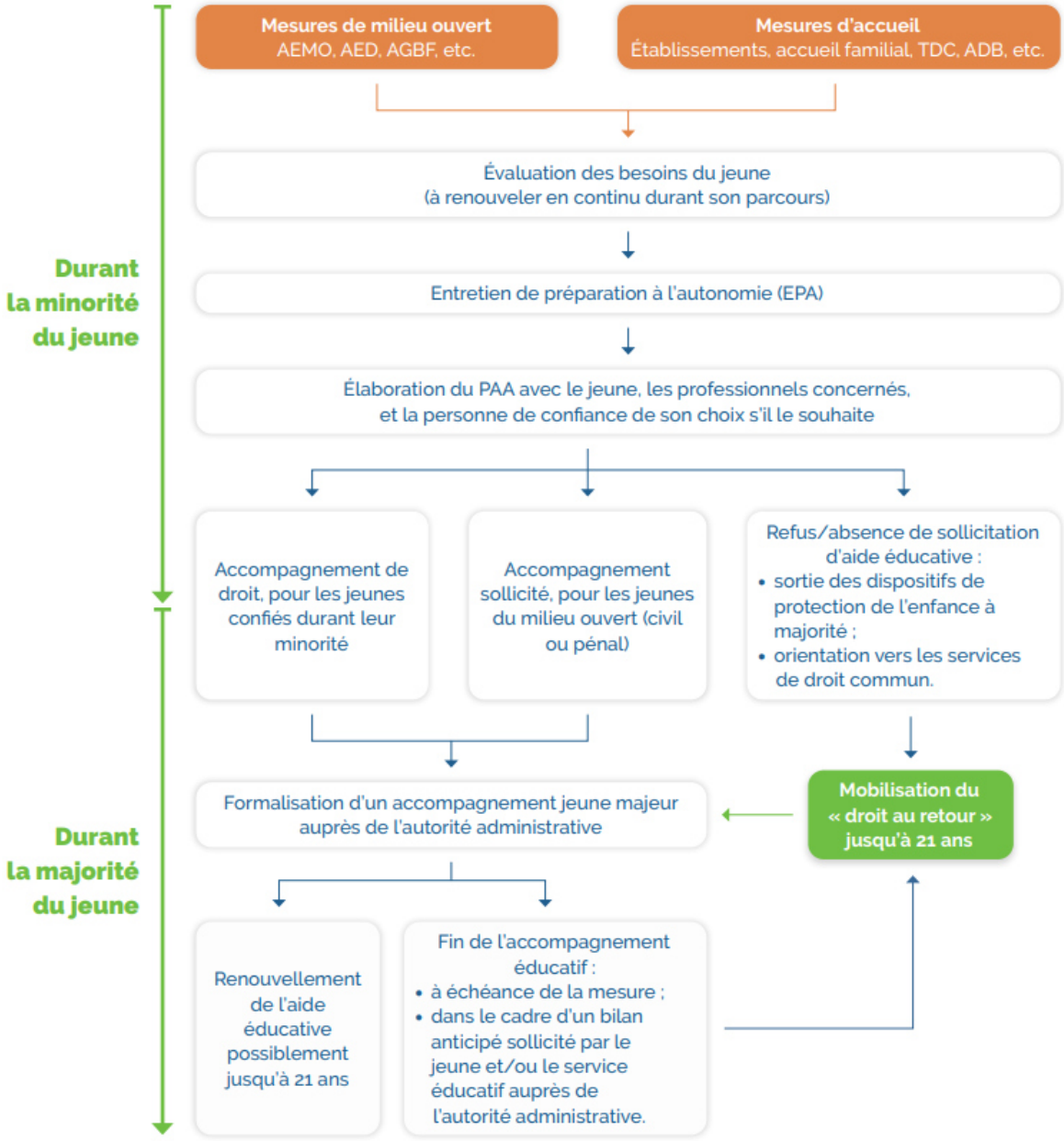
Ces dispositions ont été complétées par la loi du 7 février 2022 et le décret du 5 août 2022[69] qui prévoient l'obligation d'élaborer et, le cas échéant de compléter, un projet d'accès à l'autonomie après une évaluation des besoins d'accompagnement des jeunes majeurs et des mineurs émancipés ayant été confiés à l'ASE.

L'article R. 222-7 du CASF précise que les mesures d'accompagnement vers l'autonomie sont décidées en concertation avec les personnes concernées, par le président du conseil départemental, en lien avec le représentant de l'État dans le département et les autres acteurs ayant conclu conjointement avec lui le protocole mentionné à l'article L. 222-5-2. Les mesures sont mises en œuvre avec la participation active des personnes concernées.

[69] Décret du 5 août 2022 relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs et des mineurs émancipés ayant été confiés à l'ASE.

L'accompagnement du jeune est un processus continu qui repose sur une évaluation préalable des besoins du jeune du temps de sa minorité, et se poursuit par la formalisation d'un contrat jeune majeur durant la majorité du jeune.

Schéma n° 1 : Les étapes de l'accompagnement à l'autonomie



Source : recommandation de la HAS « Améliorer la prise en charge à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance – volet 2 »

S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan complet de la mise en œuvre des dispositions de la loi de février 2022, la chambre relève cependant que certaines dispositions des lois précitées de 2016 et 2022 ont été partiellement ou tardivement mises en œuvre par le

département. Il en va ainsi de la formalisation du projet d'accès à l'autonomie, du droit au retour à la protection de l'enfance, de l'accès privilégié au contrat d'engagement jeune (CEJ) ou encore du protocole de coordination encore en voie d'élaboration.

3.1.2 Un nouveau référentiel pour mieux préparer à l'autonomie

Selon les dispositions de l'article R. 222-6 du CASF, un projet d'accès à l'autonomie est obligatoirement formalisé lors de l'entretien pour l'autonomie mentionné à l'article L. 222-5-1 du même code. Le président du conseil départemental complète si nécessaire ce projet d'accès à l'autonomie, pour les jeunes majeurs et les mineurs émancipés, afin de couvrir différentes catégories de besoins fixés par l'article R. 222-6 du CASF. L'ordonnateur affirme que cette démarche est désormais effective au sein de ses services depuis le 1er mars 2024, date d'entrée en vigueur du référentiel relatif au projet d'accès à l'autonomie (PAA).

Dans ce nouveau cadre juridique, la collectivité a élaboré un référentiel départemental relatif au PAA. Il se présente comme un « *guide pratique à l'attention des professionnels du Conseil départemental et des acteurs de la protection de l'enfance en Indre-et-Loire intervenant dans le cadre de l'accueil et de l'accompagnement des jeunes*. » Il définit le rôle de chaque acteur gravitant dans l'environnement du jeune et est constitué de fiches techniques thématiques. Les annexes comprennent le projet d'accès à l'autotomie, le guide d'autoévaluation, de préparation aux entretiens du projet d'accès à l'autonomie et le contrat autonomie.

Les fiches thématiques du référentiel
Fiche thématique 1 : Le projet d'accès à l'autonomie
Fiche thématique 2 : Les ateliers de préparation à l'autonomie
Fiche thématique 3 : Les partenaires
Fiche thématique 4 : Les mesures ASE applicables aux jeunes majeurs dès 18 ans
Fiche thématique 5 : Le contrat autonomie et son utilisation
Fiche thématique 6 : Les prestations financières
Fiche thématique 7 : Guide à l'attention des professionnels
Fiche thématique 8 : L'accompagnement à la recherche de logement
Fiche thématique 9 : L'accès aux origines et/ou consultation de dossiers

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après le référentiel relatif au PAA

Cet effort d'outillage est également déployé auprès des assistants familiaux. Depuis 2019, une équipe composée de trois référents et d'un psychologue est chargée d'accompagner les assistants familiaux sur le pan professionnel. Selon l'ordonnateur, « *l'ensemble des dispositifs présentés sont proposés aux assistants familiaux. S'agissant de la formation à l'évaluation participative en protection de l'enfance, 15 assistants familiaux du groupe d'assistants familiaux « ressource » du département, ont pu en bénéficier. Une journée de sensibilisation à destination de tous les assistants familiaux est prévue sur le second semestre*

2025. » De plus, les ateliers professionnels de préparation à l'autonomie sont ouverts aux assistants familiaux, de même que les webinaires organisés avec la CPAM.

Toutefois, le référentiel ne donne pas une définition précise de la notion d'autonomie, alors même que tous les professionnels n'ont justement pas la même conception de l'autonomie, ce qui n'est pas sans incidence sur le contenu et la durée de l'accompagnement.

Autonomie ou indépendance ?

Différents travaux soulignent que, plutôt que l'autonomie, qui peut se définir comme la capacité à se donner sa propre loi, c'est bien souvent l'indépendance qui est travaillée en priorité, c'est-à-dire la capacité à répondre à ses besoins à partir de ses propres ressources[70]. De façon générale, la temporalité (plus ou moins) resserrée qui caractérise la sortie du dispositif de protection de l'enfance conduit logiquement les professionnels à vouloir assurer, en priorité, les conditions matérielles de l'autonomie, pour prévenir les difficultés de logement et d'insertion auxquelles les jeunes majeurs sont particulièrement exposés.

Source : étude ASDO pour la DGCS, mai 2020

3.1.3 La tenue des entretiens de préparation à l'autonomie

La loi du 7 février 2022 complète les dispositions créées par la loi du 14 mars 2016 relatives à l'entretien prévu par l'article L. 222-5-1 du CASF, qui peut ainsi être organisé par le président du conseil départemental avec le jeune accompagné au titre de la protection de l'enfance *« au plus tard un an avant sa majorité »*. Dès 2016, cet entretien avait pour but de *« faire un bilan de son parcours, et envisager avec lui les conditions de son accompagnement vers l'autonomie »*. La loi de 2022 ajoute l'obligation pour le département d'informer le jeune de ses droits mais aussi de lui *« notifier »* les conditions de son accompagnement. Enfin, le texte ajoute que *« si le mineur a été pris en charge à l'âge de dix-sept ans révolu, l'entretien a lieu dans les meilleurs délais »*.

Selon l'ordonnateur, ces entretiens sont systématiquement organisés pour tous les jeunes, MNA ou non, en leur présence, celle de leur référent éducatif de l'ASE et d'une personne de confiance[71] si le jeune le souhaite. Un compte-rendu d'entretien est rédigé par le référent de parcours.

Le référentiel relatif au projet d'accès à l'autonomie (fiche n° 1) contient une méthodologie de conduite des entretiens de préparation à l'autonomie, réalisés aux âges de 16 et 17 ans, et trois mois avant la majorité, sur la base d'un guide d'auto-évaluation (en annexe n° 2 du référentiel) qui sert de base aux échanges. Selon l'ordonnateur, le PAA est formalisé lors du premier entretien, et actualisé lors des deux suivants, sans signature ni visa.

[70] Régis Kuhnapfel, « Le dispositif du contrat jeune majeur comme mode d'accompagnement et de prise en charge après le placement », 2012, IRTS de Lorraine, Université de Metz.

[71] Selon l'ordonnateur, une quinzaine de jeunes majeurs auraient désigné une personne de confiance.

3.1.4 Un manque de formalisation du projet d'accès à l'autonomie

Depuis la loi du 5 mars 2007, le projet pour l'enfant (PPE) doit être obligatoirement mis en œuvre. Il s'agit d'un document unique, propre à chaque mineur, et qui précise, tout au long de son parcours, les actions qui seront menées en sa faveur, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il doit être porté à la connaissance du mineur, transmis au juge et actualisé et évalué de façon régulière.

De plus, selon les dispositions de l'article R. 222-6 du CASF, un projet d'accès à l'autonomie est obligatoirement formalisé lors de l'entretien pour l'autonomie mentionné à l'article L.222-5-1 du même code. Le président du conseil départemental complète si nécessaire ce projet d'accès à l'autonomie, pour les jeunes majeurs et les mineurs émancipés, afin de couvrir différentes catégories de besoins fixés par l'article R. 222-6 du CASF.

Le projet d'accès à l'autonomie contribue à la préparation à la sortie de la protection de l'enfance. Il s'inscrit dans un processus continu mis en œuvre à partir de 16 ans, quand le jeune est encore mineur, et se poursuit après sa majorité, le cas échéant jusqu'à 21 ans sous la forme d'un contrat jeune majeur.

Lors du contrôle, l'ordonnateur n'a pas été en capacité de communiquer les projets d'accès à l'autonomie réalisés au cours du premier semestre 2023 au motif que « *le référentiel P2A a été voté et mis en œuvre que le 1er mars 2024. Des difficultés de paramétrage liées notamment à l'incrémentation financière des nouvelles prestations financières prévues, ont retardé sa mise en œuvre effective.* »[72] Cependant, depuis l'adoption le 16 février 2024 du référentiel relatif à l'autonomie des jeunes, les services enfance et le service MNA utilisent le projet d'accès à l'autonomie, ainsi que le guide d'auto-évaluation, lors de l'entretien des 16 et 17 ans. Le département en lien avec la direction des systèmes d'information, va intégrer un indicateur dans le logiciel métier, afin de disposer de données quantitatives et connaitre ainsi le nombre de PAA ouverts mensuellement au sein de chaque service enfance et du service MNA.

La formalisation d'un projet individuel d'autonomie est nécessaire pour répondre aux besoins d'accompagnement des jeunes confiés à l'ASE. Dans ces conditions, la chambre recommande au département de poursuivre et de généraliser l'élaboration, pour chaque jeune après 16 ans, un projet d'accès à l'autonomie conformément aux dispositions de l'article R. 222-6 du CASF.

Recommandation n° 6. : Poursuivre et généraliser la formalisation des projets d'accès à l'autonomie conformément aux dispositions de l'article R. 222-6 du code de l'action sociale et des familles en vue d'assurer un suivi exhaustif des jeunes concernés.

[72] Source : réponse de l'ordonnateur.

3.1.5 La mise en place d'ateliers de sensibilisation à l'autonomie

Si l'accompagnement mis en œuvre est d'abord individuel et se situe dans une logique d'aide à la personne, le département a mis en place des ateliers collectifs et des sessions d'information, tant à l'égard des jeunes que des professionnels.

Ainsi, le département a également développé une action collective en faveur des jeunes âgés de 17 à 18 ans. Il s'agit d'ateliers collectifs de sensibilisation à l'autonomie organisés dans le cadre de la stratégie pauvreté avec le concours d'associations[73].

Dans le même sens, le département a mis en place des ateliers autonomie dédiés aux professionnels[74]. En effet, depuis 2020, des modules thématiques sont proposés par l'association jeunesse et habitat (AJH) en direction des professionnels de la protection de l'enfance (référents de parcours, assistants familiaux, référents éducatifs au sein des structures ASE). La démarche est mise en œuvre avec l'appui de plusieurs partenaires comme la mission locale de Touraine, l'espace santé jeunes, le planning familial, la CPAM, la maison des droits de l'enfant de Touraine, mobilité d'emploi 37, entraide et solidarités notamment.

Un forum « Autonomie et majorité » a été organisé le 6 juillet 2022 à destination des jeunes âgés de plus de 17 ans pris en charge par l'ASE[75]. Il s'agissait de permettre aux jeunes de recevoir une première information généraliste sur les structures et les lieux ressources accompagnant à leur autonomie et d'en faire une première étape pour les jeunes participant aux futurs stages, identifiés comme ayant un besoin d'accompagnement renforcé.

De plus, des ateliers collectifs sous forme de deux stages de 2,5 jours pour les jeunes (12 jeunes en moyenne par stage) sont organisés autour de différentes problématiques (logement, santé, citoyenneté etc.). L'objectif est pour le jeune de bien repérer les personnes ressources qui les aideront dans leurs démarches.

Enfin, le département a passé une convention avec la CPAM, aux termes de laquelle la CPAM anime des webinaires à l'attention des professionnels de la protection de l'enfance, au minimum une fois par an[76].

3.1.6 Les dispositifs de semi-autonomie

Le passage d'un placement dans le cadre de l'ASE à un logement semi-autonome, voire autonome, constitue un véritable enjeu pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes majeurs. Cela se traduit dans l'organisation dans ces établissements, à l'image des villages enfants et adolescents à Amboise, par la mise en place de parcours progressifs pour les jeunes,

[73] Exemple de l'AJH à Tours.

[74] Les thématiques abordées sont les suivantes : les enjeux de la majorité et du passage à l'âge adulte ; l'insertion sociale, professionnelle, et la mobilité ; la santé, l'accès aux soins ; l'accès au logement ; l'accès au droit et le numérique.

[75] Environ 38 jeunes et 26 professionnels y ont participé.

[76] Ces réunions d'information/sensibilisation abordent plusieurs thématiques telles que l'ouverture de droits, la déclaration du médecin traitant et son rôle dans le parcours de soins, la démonstration du compte Ameli (la saisie et la validation d'une adresse email unique pour pouvoir accéder aux services proposés), délivrer ou renouveler la carte Vitale, les nouveautés réglementaires.

avec différents « paliers » d'autonomie qui se manifestent par un changement de modalités d'hébergement (passage de petits collectifs à des appartements en semi-autonomie).

Sur le plan du logement et de l'accompagnement social, plusieurs opérateurs associatifs ont contractualisé avec la collectivité. En outre, concernant les MNA, le département dispose de 256 places d'hébergement en colocation ou en studio dédiés aux MNA.

Au moment où le jeune se rapproche de la fin de sa prise en charge, qui correspond également au moment de son insertion sociale et professionnelle – ou du passage à l'âge adulte – la question de l'isolement du jeune mérite d'autant plus d'attention que le manque de capital social[77] et de maturité psychologique font souvent défaut à ces jeunes. Or, il arrive que des jeunes encore mineurs soient hébergés seuls dans des logements autonomes, ce qui peut poser question selon certains opérateurs associatifs rencontrés.

En effet, pour les jeunes encore mineurs, « *vivre en logement autonome n'est pas simple. C'est pourquoi la Croix Rouge dispose de cinq studios indépendants dans l'enceinte de la Mecs, ce qui permet aux jeunes de garder un contact plus direct avec leur référent*. [78]» Dans le même sens, un autre opérateur évoque le fait que « *l'apprentissage de l'autonomie pour des jeunes mineurs (16-18 ans) vivant seul dans un logement autonome peut potentiellement exposer le jeune à une situation à risque.* »

Pour certains jeunes, l'accès à un logement autonome peut entrainer un sentiment d'isolement social, et ils peuvent également appréhender de gérer leur vie de manière autonome, comme de payer le loyer, de gérer un budget, cuisiner, etc.

3.1.7 L'accompagnement jusqu'à la fin du cycle d'études

Si la sortie de l'ASE doit être préparée et bien anticipée, elle ne doit pas cependant conduire à une sortie précoce qui priverait le jeune de la possibilité de poursuivre des études supérieures. De nombreuses études montrent en effet que les jeunes pris en charge par l'ASE sont majoritairement orientés vers des études courtes témoignent, en amont de la sortie des dispositifs, d'une réelle difficulté des services départementaux et de ses opérateurs, à soutenir la réussite scolaire des enfants confiés à l'ASE.

Le dernier alinéa de l'article L. 222-5 du CASF comporte une obligation de prolongement du CJM pour permettre au jeune devenu majeur de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée. Les services du département affirment que, sauf exceptions, les CJM sont systématiquement prolongés pour permettre aux jeunes devenus majeurs de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée, conformément aux dispositions de l'article L. 222-5 du CASF.

D'une manière plus générale, le département se déclare attaché à la valorisation des parcours de réussite des jeunes confiés à l'ASE et, par là-même, à revaloriser l'image des jeunes sortant de la protection de l'enfance. En ce sens, il organise chaque année des cérémonies de remises de diplômes.

[77] Le capital social désigne l'ensemble des ressources liées à un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées que le jeune peut mobiliser.

[78] Entretien du rapporteur avec la direction de la Croix-Rouge le 8 avril 2024.

3.1.8 La mise en place d'actions de mentorat

La loi du 7 février 2022 tend à favoriser les actions de mentorat et de parrainage en faveur des jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. L'article L. 221-2-6 du CASF prévoit qu'il doit être systématiquement proposé à l'enfant pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance de bénéficier d'un mentor. Le mentorat désigne une relation interpersonnelle d'accompagnement et de soutien basée sur l'apprentissage mutuel. Son objectif est de favoriser l'autonomie et le développement de la personne accompagnée en établissant des objectifs qui évoluent et s'adaptent en fonction des besoins spécifiques. Le recours au mentorat doit être examiné à l'entrée au collège.

Conformément à ces dispositions, le département d'Indre-et-Loire a signé le 2 décembre 2022, conjointement avec l'État et l'ARS, un contrat de prévention et de protection de l'enfance (2022-2023) dont l'objectif 23 vise à améliorer la qualité de la réponse apportée aux besoins fondamentaux des enfants en développant notamment l'offre de mentorat.

Pour cela, le conseil départemental a approuvé, en mai et juillet 2024, quatre conventions de mentorat passées avec des associations du département d'Indre-et-Loire. Ces actions de mentorat visent à renforcer le capital social des mineurs. Elles portent sur l'accompagnement ou l'orientation scolaire ainsi que sur l'insertion professionnelle, tout en favorisant la confiance en soi, l'autonomie et l'épanouissement individuel.

3.1.9 Un opérateur public préparant à l'autonomie des jeunes

L'institut départemental de l'enfance et de la famille (IDEF) est un établissement non personnalisé du département d'Indre-et-Loire qui participe aux missions de prévention et de protection de l'enfance. Il dispose cependant d'une relative autonomie fonctionnelle, puisqu'il est dirigé par un directeur et un conseil de surveillance composé de trois élus, de personnalités qualifiées et d'un représentant d'une association.

L'établissement intervient en situation d'accueil d'urgence, 24 heures sur 24, pour des jeunes de 0 à 21 ans. Il s'agit le plus souvent d'un accueil temporaire ou d'urgence, le temps d'une évaluation de la situation familiale et des besoins de l'enfant. Il formule ensuite des préconisations pour une orientation. Il dispose d'environ 209 places et emploie près de 138 agents (ETP), relevant de la fonction publique hospitalière, et 17 assistants familiaux avec un budget de 11,3 millions d'euros en 2023.

Selon la direction de l'IDEF, environ 27 % des enfants bénéficient d'un accompagnement pédopsychiatrique et 15 % médicosocial[79] mais les besoins réels de prise en charge médico-sociale ou sanitaire sont en réalité bien plus importants[80]. En 2023, 47 % des jeunes accueillis au foyer de l'enfance sont dans la tranche d'âge 14-18 ans.

La préparation à l'autonomie, est abordée différemment selon les services et la nature des projets des jeunes. Elle est principalement réalisée dans trois services de cet établissement, à savoir le centre parental (sésame), l'accueil d'urgence (foyer de l'enfance) et dans une moindre mesure au sein du service de mise à l'abri. Il peut s'agir d'une action socio-éducative

[79] Ils sont suivis dans les ULIS et IME.
[80] Source : entretien du rapporteur avec le directeur de l'IDEF le 23 février 2024.

d'accompagnement pour la gestion d'un budget, d'un logement, la recherche d'une scolarité, d'une formation, d'une structure de semi-autonomie ou d'un logement autonome.

L'IDEF gère également le service de mise à l'abri des jeunes migrants et organise des ateliers pour l'apprentissage de la langue française. L'accompagnement éducatif permet une première approche de la citoyenneté.

3.1.10 Une réelle mobilisation pour la prise en charge des MNA

Les conditions d'accueil et de prise en charge des MNA sont devenues, au cours de ces dernières années, des enjeux majeurs pour le département d'Indre-et-Loire en lien avec les services de l'État. Sur ce point, la réactivité et l'engagement des acteurs départementaux de la protection de l'enfance (département, opérateurs publics et associatifs notamment) méritent d'être soulignés.

Depuis 2018, à la suite d'appels à projet du département, les MNA de plus de 15 ans sont pris en charge dans des structures dédiées. Les opérateurs en charge de l'accueil des MNA se sont ainsi spécialisés et ont développé une technicité permettant d'accompagner au mieux ces jeunes vers la réussite de leur intégration.

Les structures hôtelières sont apparues inadaptées au nombre croissant de personnes se déclarant MNA et aux difficultés propres à l'accueil de ce public. En conséquence, le département a fait le choix de créer un centre d'accueil d'urgence dédié aux jeunes étrangers se présentant comme MNA, en attente de leur évaluation. Géré par l'IDEF, ce service de mise à l'abri (SMAL) de soixante places a été installé dans le village de Sorigny, situé à une vingtaine de kilomètres de Tours. Dans l'attente de leur évaluation, les jeunes sont encadrés par un personnel éducatif, avec des exigences de vie collective, de respect des horaires et des règles de vie en communauté. Selon l'ordonnateur, depuis 2019, le département n'a plus eu recours à l'hôtel pour la mise à l'abri des MNA.

Les jeunes MNA sont massivement orientés vers les différentes filières de l'apprentissage, ce choix résultant autant d'une volonté exprimée par le jeune que d'une volonté du département. Compte tenu des enjeux de régularisation à 18 ans sur le territoire français, au titre d'une admission exceptionnelle au séjour, le jeune MNA doit démontrer, au plus vite, son intégration en France et justifier d'une formation professionnelle qualifiante depuis au moins six mois avant ses 18 ans. De sorte que, « *le jeune MNA sollicite de lui-même la voie de l'apprentissage afin de lui permettre d'obtenir des ressources et d'aider ainsi sa famille restée au pays.* »

Avant d'être admis dans un CFA, les jeunes MNA doivent suivre des cursus de remise à niveau linguistique dispensés le plus souvent par des opérateurs associatifs.

Le parcours des MNA pris en charge par l'association Entraide et solidarités

D'abord, la plupart des MNA suivent lors de leur arrivée un cursus de remise à niveau linguistique de 16 heures par semaine qui s'étale sur une période allant d'un mois à un semestre, sauf pour les jeunes de moins de 16 ans qui sont soumis à l'obligation scolaire. La remise au niveau linguistique est une des priorités de l'accompagnement assurée par l'association grâce notamment à son centre de formation. Cette mission est comprise dans le prix de journée, même si elle n'est pas explicitement mentionnée dans l'agrément.

Ensuite, les jeunes entre 16 et 18 ans sont orientés vers l'apprentissage (environ 60 %) ou sont scolarisés dans les écoles environnantes (40 %). Après 18 ans, les jeunes sont tous en situation d'apprentissage (100 %) dans un CFA. Ils sont suivis par une conseillère en insertion professionnelle de l'équipe qui a tissé des liens avec les entreprises des secteurs concernés (boulangerie, restauration et BTP notamment).

S'agissant du financement des opérateurs associatifs prenant en charge des jeunes de l'ASE, il existe des disparités tarifaires sensibles selon les jeunes concernés.

À titre d'exemple, le prix de journée pour la prise en charge d'un mineur non accompagné (MNA), au sein de l'association « Entraide et solidarités » (Tours), est fixé par le département à près de 69 € par jour (revalorisation issue du Ségur de la santé incluse), un tarif sensiblement inférieur à celui appliqué pour la prise en charge des autres enfants confiés au département au titre de la protection de l'enfance.

Cette différenciation tarifaire s'expliquerait, selon l'association, de deux manières. Premièrement, le jeune MNA, accueilli à l'adolescence, est censé être plus autonome que les autres mineurs. Ainsi, il est le plus souvent logé en appartement « diffus » et non en hébergement collectif de type Mecs. Deuxièmement, du fait de l'hébergement en appartement avec d'autres jeunes, l'accompagnement socio-éducatif s'exerce principalement en journée et donc il est moins intense que pour les autres mineurs qui bénéficient d'une présence éducative jour et nuit. En effet, la plupart du temps, le jeune n'est pas encadré et se trouve seul en appartement. Aucun référent ou éducateur ne vient couvrir la plage horaire du soir et de la nuit. [81] Selon le département, en raison de l'isolement des MNA, sans autorité parentale à proximité, les éducateurs référents n'ont pas à assurer le lien avec les parents et leur accompagnement.

Par ailleurs, la CAF et le département d'Indre-et-Loire ont signé une convention permettant à la CAF de valider le récépissé comme preuve de régularité du séjour et d'ouverture immédiate des droits aux prestations. Ce partenariat vient remédier aux difficultés repérées s'agissant des délais d'obtention des titres de séjour ouvrant droit notamment aux prestations d'accès au logement pour les mineurs et majeurs non accompagnés (MNA), pris en charge par l'aide sociale à l'enfance d'Indre-et-Loire.

Cette coopération entre le département et la CAF permet, d'une part, le traitement des dossiers d'allocations des MNA dès l'obtention d'un récépissé de titre de séjour sans qu'il ne soit besoin d'attendre le titre de séjour définitif. D'autre part, la convention garantit un traitement accéléré pour l'ensemble des dossiers des jeunes confiés au département qui disposent d'un titre de séjour (cf. : convention CAF signée). Elle permet également l'accès aux prestations familiales, notamment pour les mères mineures isolées.

[81] Entretien du rapporteur avec la directrice du pôle hébergement le 29 mars 2024.

3.1.11 L'accompagnement des jeunes dans les quartiers prioritaires

L'article L. 121-2 du CASF précise que : « *Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles* ». La mission de prévention spécialisée relève de la protection de l'enfant et de la famille. Elle est complémentaire à tous les autres dispositifs de l'aide sociale à l'enfance, et s'exerce dans le ressort des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La prévention spécialisée a donc pour mission d'aller à la rencontre des publics les plus éloignés des dispositifs de droit commun. En Indre-et-Loire, la mission est portée depuis le 1er janvier 2018 par Tours Métropole et est mise en œuvre par le département. Ainsi, la mission est exercée par deux opérateurs. D'une part, le service de prévention spécialisée du département, en régie directe, qui intervient sur sept quartiers prioritaires des villes de Tours (Maryse Bastié, Sanitas, Europe, Rives du Cher, Fontaines et Rochepinard) et de Saint-Pierre-des-Corps (mission renforcée sur le quartier de la Rabaterie). D'autre part, l'association de prévention socio-éducative de la Rabière (APSER), par convention, qui intervient sur la ville de Joué-lès-Tours et particulièrement sur le quartier de la Rabière[82].

Les équipes de prévention spécialisée interviennent auprès des jeunes âgés de 10 à 21 ans et leurs familles. La mission de prévention spécialisée vise à soutenir les familles les plus vulnérables, en prévenant la rupture et la marginalisation. En 2022, les équipes ont ainsi réalisé 5 907 heures de présence effectives sur les quartiers (travail de rue et présence sociale). Elles ont accompagné 834 jeunes et familles, dont 484 hommes et 350 femmes.

La prévention spécialisée s'organise autour de trois axes prioritaires : le travail de rue et de présence sociale, les accompagnements individuels et familiaux et les actions collectives. Les éducateurs travaillent sur différentes thématiques : les démarches administratives, l'insertion professionnelle, les relations familiales/soutien à la parentalité, les loisirs et la justice. Le maintien du lien et les questions de scolarité sont aussi une préoccupation pour une partie des individus. C'est principalement par le travail de rue des éducateurs que les accompagnements thématiques s'engagent, faisant ainsi de la présence physique sur le terrain un élément essentiel de ces actions de prévention.

L'équipe éducative organise également des actions collectives qui visent à provoquer, soutenir ou maintenir la rencontre avec des jeunes, des familles et des habitants des territoires ciblés. Parmi ces actions collectives, les chantiers éducatifs sont des outils de remobilisation spécifiques à la prévention spécialisée. Chaque journée de chantier éducatif ouvre droit à une indemnisation, ce qui permet de valoriser et de travailler un projet. L'APSER a réalisé sept chantiers éducatifs pour 71 jeunes âgés de 16 à 20 ans, soit 19 journées de chantiers éducatifs.

[82] Source : rapport de l'ODPE 2022, pages 22 et suivantes.

Tableau n° 4 : Les chantiers éducatifs

Quartier	Descriptif de l'action	Nombre de personnes	Âges des participants
Rabière	trois chantiers (neuf jours) à Chambord : travail au sein des espaces verts et du jardin potager	huit garçons et dix filles	16 à 20 ans
	un chantier (deux jours) : montage et démontage d'une yourte	un garçon et deux filles	16 à 19 ans
	un chantier (trois jours) : rénovation d'une vieille charrette	quatre garçons	18 à 19 ans
	un chantier (trois jours) : Festival Terres du Son : mise en place de la signalétique, des barrières, des stands	23 garçons	16 à 17 ans
	un chantier (deux jours) au sein de la Préfecture	trois garçons	17 ans

Source : rapport 2022 de l'ODPE, page 24

3.2 Malgré un accompagnement plus systématique des jeunes majeurs, la préparation à la sortie de la protection de l'enfance nécessite d'être renforcée

Le « contrat jeune majeur » (CJM) permet de prolonger l'accompagnement et les aides dont les jeunes bénéficient à leur majorité. Il ouvre droit à un accompagnement individualisé qui peut prendre la forme d'un soutien éducatif et psychologique, d'un accompagnement pour trouver un logement, d'une aide financière ou de tout autre type de mesure en fonction des besoins. Son objectif est de prévenir les ruptures de parcours et de faciliter l'accès à l'autonomie.

La chambre a notamment examiné la durée et le contenu des CJM proposés par le département. Si l'accompagnement des jeunes majeurs est plus systématique, ce qui se traduit par des taux de prise en charge élevés, la préparation à la sortie de la protection de l'enfance demeure cependant insuffisante. En particulier, l'accompagnement des jeunes majeurs ne s'inscrit pas dans la durée et le droit au retour à l'ASE reste largement inappliqué.

3.2.1 Un accompagnement plus systématique des jeunes majeurs

Le taux de prise en charge des jeunes majeurs de 18 à 21 ans, hors anciens mineurs non accompagnés (MNA), s'élève à environ 70 %. Concernant les anciens MNA, le taux de prise en charge des jeunes majeurs de 18 à 21 ans s'élève quant à lui à 86 %. Ces taux de prise en charge ont fortement augmenté entre 2019 et 2023.

Tableau n° 5 : Nombre de jeunes par catégorie

Intitulé	2019	2020	2021	2022	2023
Par catégorie de jeunes majeurs					
A -Nombre total de mineurs de l'ASE ayant atteint la majorité au cours de l'année	145	158	142	116	135
B- Nombre de mineurs s'étant vu accorder un contrat « jeune majeur » au cours de l'année	68	72	87	62	94
Ratio B/A en %	***47 %***	***46 %***	***61 %***	***53 %***	***70 %***
C-Nombre total de MNA ayant atteint la majorité au cours de l'année	116	166	147	85	77
D- Nombre de MNA s'étant vu accorder un contrat « jeune majeur » au cours de l'année	*50*	*136*	*137*	*69*	*66*
Ratio D/C en %	***43 %***	***82 %***	***93 %***	***81 %***	***86 %***
E - Nombre total de jeunes de l'ASE s'étant vu accorder un contrat « jeune majeur » au cours de l'année (=B+D)	118	208	224	131	160

Source : département d'Indre-et-Loire

Ces chiffres montrent que, dans la période récente (2023), le CJM est plus systématiquement proposé aux jeunes majeurs par les services du département, ce que confirment plusieurs opérateurs rencontrés lors du contrôle.

Ces taux élevés de prise en charge s'expliquent par des conditions d'attribution peu sélectives. En pratique, selon l'ordonnateur, aucune condition spécifique liée au projet du jeune ou de durée minimale de prise en charge par l'ASE pendant la minorité n'est exigée pour bénéficier d'un CJM. Il est seulement demandé au jeune d'adresser « *un écrit à l'attention de Madame la Présidente du conseil départemental, et du chef de service (enfance ou MNA), pour motiver sa demande. Celui-ci est complété par un écrit motivé du référent de parcours sur lequel les besoins du jeune sont identifiés. Pour justifier sa demande, le jeune doit avoir besoin d'un accompagnement éducatif et/ou manquer de ressources financières pour accéder à sa pleine autonomie*. »

Toutefois, ces taux élevés de prise en charge doivent être relativisés par le fait que nombre de jeunes sortent de l'ASE avant leur majorité (notamment entre 16 et 18 ans) et ne sont pas donc pris en compte dans ces statistiques alors même que leur parcours les expose à des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. À cet égard, la loi du 7 février 2022 ne précise pas clairement si l'accompagnement les jeunes majeurs est obligatoire pour les jeunes sortis de la protection de l'enfance avant leur majorité. Pour sa part, le département estime que l'obligation de la poursuite de l'accompagnement ne s'impose pas pour les jeunes ayant quitté l'ASE avant leur majorité.

3.2.2 Mais un accompagnement qui ne s'inscrit pas dans la durée

À l'échelle nationale, les accompagnements proposés aux jeunes majeurs à 18 ans sont nettement plus élevés (estimés à 57 %) qu'à compter de leurs 19 ans (36 %). L'étude menée par le cabinet ASDO en 2020 met en exergue une forte hétérogénéité des pratiques

d'accompagnement dédiées aux jeunes majeurs d'un département à l'autre, notamment en termes de durée d'accompagnement[83].

S'agissant de l'Indre-et-Loire, les CJM sont le plus souvent conclus pour des contrats de trois à six mois, à l'exception des ex jeunes MNA pour lesquels les contrats sont majoritairement conclus pour des durées inférieures à trois mois.

Tableau n° 6 : Durées des contrats (APJM)

En %	De 0 à 3 mois	De 3 à 6 mois	Plus de 6 mois	Total
APJM hors MNA	0	*100 %*	0	*100 %*
APJM MNA	*85,7 %*	*14,3 %*	0	*100 %*

Source : département d'Indre-et-Loire

Il ressort de l'examen d'un échantillon de 16 CJM, sélectionnés par le département, que ces contrats ont été conclus pour des courtes durées. Ainsi, deux CJM sont d'une durée de trois mois et 14 CJM d'une durée de six mois, soit une durée moyenne de 5,625 mois. Certains de ces contrats donnent lieu à des renouvellements, principalement pour les jeunes en situation de handicap.

Concernant les MNA, l'ordonnateur explique « *avoir su faire face à l'augmentation des flux et toujours réussi à coordonner sa mission de mise à l'abri et sa mission d'accompagnement des MNA confiés. La durée du CJM est définie par le service MNA selon les besoins d'accompagnement du jeune.* »

Ainsi, le département propose une durée d'accompagnement sensiblement plus courte que les trois années (entre 18 et 21 ans) sur lesquelles le suivi des jeunes majeurs peut théoriquement se dérouler. Ce constat laisse présumer une orientation rapide vers les dispositifs de droit commun au détriment d'un accompagnement dans la durée. Le département privilégie une orientation vers des dispositifs de droit commun portés par les partenaires (contrat d'engagement jeune par la mission locale, aide du CROUS etc.) ou par le département lui-même (accompagnement social de secteur, fonds d'aide aux jeunes). Le CJM est avant tout conçu comme un dispositif passerelle pour accéder à d'autres dispositifs sociaux relevant du droit commun.

Or, les jeunes sont aujourd'hui autonomes de plus en plus tard, comme le mentionnent différentes études sur le sujet. Si l'âge moyen de départ du foyer parental en 2018 est en France de 23,7 ans et de 26 ans pour l'ensemble des jeunes européens (Eurostat, 2018), les jeunes sortant de placement doivent accéder à l'autonomie et à l'indépendance beaucoup plus tôt que les autres. Leur chemin vers l'âge adulte est donc accéléré, alors qu'ils cumulent les difficultés sociales et familiales[84].

Les recherches en sciences sociales constatent en effet qu'une grande partie de ces jeunes connaît un retard scolaire, un plus faible niveau de diplôme, de plus grandes probabilités de

[83] Source : améliorer la prise en charge à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance, Volet 2, recommandation de la Haute autorité de Santé, 2023, p. 9.

[84] Fiches repères de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), juillet 2020.

rencontrer des problèmes de santé mentale, de toxicomanie, de parentalité précoce, de délinquance et d'entrer rapidement sur le marché du travail dans des emplois précaires et peu rémunérés.

Dans le rapport précité, la Cour relève que *« l'accompagnement global à l'autonomie des jeunes protégés atteignant ou ayant atteint l'âge de la majorité apparaît déterminant pour éviter une rupture brutale. En effet, l'exigence d'autonomie est beaucoup plus forte et plus précoce pour les jeunes protégés que pour la population générale. L'âge de la majorité représente 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. Ainsi, selon l'Insee, 23 % des personnes sans logement sont d'anciens enfants placés auprès de l'aide sociale à l'enfance, contre seulement 2 % de la population générale.* »

Dans ces conditions, et nonobstant le corpus législatif, la chambre recommande au département d'assurer une continuité de l'accompagnement des jeunes jusqu'à leur pleine autonomie afin de prévenir les ruptures de parcours[85]. En effet, les sorties précoces constituent une source d'inégalité vis-à-vis des enfants confiés à l'ASE par rapport aux autres enfants dont le soutien familial perdure bien après 18 ans. Afin de préparer l'avenir des jeunes confiés à l'ASE, elle invite le département à accompagner si besoin leur parcours de formation et d'insertion jusqu'à 21 ans[86].

Recommandation n° 7. : Adapter la durée de l'accompagnement des jeunes majeurs en fonction de leur niveau d'autonomie afin de prévenir les ruptures de parcours.

3.2.3 Un accompagnement peu intensif mais désormais modulable

La chambre a aussi porté son attention sur le contenu des CJM. Il ressort de l'examen de ces contrats que l'accompagnement était jusqu'à présent peu intensif mais qu'il est désormais modulable grâce à l'adoption d'un nouveau contrat d'autonomie, en remplacement du CJM.

L'entrée dans l'âge adulte pour un jeune accompagné précédemment en protection de l'enfance peut entraîner de nombreux effets, variables d'une situation à l'autre : changement de lieu de vie, nécessité de se construire une autonomie financière, vie hors d'un collectif, entrée dans les études universitaires notamment. L'accompagnement jeune majeur vise à conforter les capacités du jeune à mener une vie d'adulte autonome, à s'inscrire dans un réseau de relations solides, avec des revenus suffisants, et à assurer sa santé et sa bonne intégration socio-professionnelle.

Comme le souligne le rapport récent de la HAS, l'adaptation, en termes de contenu et d'intensité, de l'accompagnement aux besoins et aux souhaits du jeune majeur est fondamentale pour mobiliser efficacement le jeune[87].

[85] Il convient de souligner que le Conseil d'État a considéré récemment que la décision d'un département de cesser l'accompagnement d'un jeune majeur portait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (CE, 15 nov. 2022, n° 468365).

[86] Le rapport précité de la Cour des comptes (2020) avait déjà formulé une recommandation en ce sens.

[87] Source : « Améliorer la prise en charge à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance », Haute autorité de santé, décembre 2023.

En principe, les domaines dans lesquels peut se déployer l'accompagnement recouvrent un large spectre : appui aux démarches administratives, aide pour trouver un hébergement d'urgence ou un logement, accès aux droits sociaux, traitement des freins périphériques à l'emploi, insertion socio-professionnelle, accès à la santé, etc.

En pratique, l'accompagnement proposé dans le cadre des CJM se révèle en réalité peu intensif. D'abord, les professionnels du secteur de la protection de l'enfance assurent avant tout un accompagnement de type socio-éducatif. Leur mission première est d'éduquer et d'accompagner les jeunes de l'ASE. La plupart ne sont pas formés pour assurer un accompagnement socio-professionnel des jeunes sortant de l'ASE même si quelques opérateurs associatifs disposent en leur sein d'un service d'insertion ou emploient des conseillers en insertion professionnelle (CIP).

Ensuite, l'examen d'un échantillon de CJM montre que les aides proposées sont dans l'ensemble limitées et sont loin de couvrir l'éventail des besoins énumérés à l'article R. 222-6 du CASF, à savoir : 1° L'accès à des ressources financières nécessaires à un accompagnement vers l'autonomie ; 2° L'accès à un logement ou un hébergement ; 3° L'accès à un emploi, une formation ou un dispositif d'insertion professionnelle ; 4° L'accès aux soins ; 5° L'accès à un accompagnement dans les démarches administratives ; 6° Un accompagnement socio-éducatif visant à consolider et à favoriser le développement physique, psychique, affectif, culturel et social.

Enfin, si les engagements des jeunes sont bien formalisés, ils semblent se réduire à des injonctions de faire (comme « suivre des soins », « finir sa formation », « passer le permis de conduire » etc.). En revanche, les engagements de la collectivité (par exemple « accompagner le projet professionnel et/ou de formation », « permettre de découvrir les dispositifs de droit commun ») sont formulés dans des termes généraux et ne sont ni évaluables ni quantifiables. De plus, les moyens pour parvenir à l'atteinte des objectifs (fréquence des visites, outils utilisés, nom du référent éducatif) ne sont pas mentionnés.

Cependant, l'accompagnement des jeunes majeurs est désormais modulable selon la situation du jeune. Le référentiel relatif au PAA adopté par la collectivité prévoit de remplacer le CJM par un contrat d'autonomie. La principale novation de ce nouveau contrat réside dans la graduation de l'accompagnement du jeune majeur en fonction de ses besoins identifiés au moment de la conclusion du contrat[88].

Le contenu du contrat autonomie

Le contrat contient trois modalités graduelles, en fonction des besoins du jeune :

- **contrat autonomie « éducatif »**. Cette modalité de contrat n'implique ni participation financière, ni hébergement par un dispositif de l'ASE ;
- **contrat autonomie « avec hébergement »**. Cette modalité de contrat s'applique aux jeunes confiés au service de l'ASE et au service MNA dans le cadre de leur minorité et bénéficiant d'une prise en charge par un assistant familial ASE ou une structure d'hébergement ASE
- **contrat autonomie « logement autonome ».** Le jeune dispose d'un logement autonome, dont il est locataire (chambre universitaire, chambre chez l'habitant, logement en foyer jeune travailleur, résidence social, logement social ou du parc privé, colocation).

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après le référentiel adopté par la collectivité

[88] Cf. annexe n° 5 pour la présentation de ces trois modalités graduelles.

La durée du contrat autonomie ne peut excéder six mois. Ce contrat est renouvelable dans la limite des 21 ans, en fonction de l'évaluation de ses besoins, de ses ressources et de son adhésion à ce type d'engagement.

Dans contexte, la chambre invite le département, pour les contrats passés avec les jeunes majeurs, de bien préciser les droits et engagements réciproques du jeune et des services du département, comme cela se pratique dans d'autres départements[89].

3.2.4 Un droit au retour largement non garanti

Le jeune sorti de l'ASE a la possibilité de solliciter à nouveau un accompagnement jeune majeur s'il rencontre des difficultés auxquelles il ne peut faire face sans le soutien des dispositifs de protection de l'enfance.

Afin de rendre plus explicite ce droit au retour, un amendement parlementaire est venu préciser, à l'article L. 222-5 du CASF, que les jeunes ayant été pris en charge à l'ASE avant leur majorité sont accompagnés par l'ASE, à titre temporaire, jusqu'à leurs 21 ans s'ils présentent des difficultés d'insertion sociale **et y compris s'ils ne sont plus pris en charge au moment de la décision du président du conseil départemental.**

De plus, l'article L. 222-5-2-1 du CASF (article 17 de la loi du 7 février 2022) prévoit un entretien obligatoire, organisé par le président du conseil départemental avec tout majeur accueilli, six mois après sa sortie du dispositif de l'ASE. Ce temps d'échange a pour objectif de *« faire un bilan de son parcours et de son accès à l'autonomie »*. Cet entretien devrait favoriser, chaque fois que nécessaire, la mise en place d'un « droit au retour »[90] dans le dispositif de protection de l'enfance pour tout jeune majeur dont l'accompagnement aurait pris fin et qui rencontrerait à nouveau des difficultés ou qui, après avoir refusé l'accompagnement proposé, serait en demande d'aide. L'ordonnateur explique que ces entretiens n'ont pas été systématiquement menés, mais qu'ils le sont depuis 1er mars 2024, date de l'entrée en vigueur du référentiel relatif au PAA.

De manière indirecte, le taux de prise en charge des jeunes majeurs, fortement décroissant selon l'âge des bénéficiaires de CJM, traduit aussi le fait qu'une part significative des accompagnements proposés aux jeunes après 18 ans ne se poursuit pas dans la durée et, surtout, que des jeunes, initialement non signataires de CJM, ne sont pas amenés à revenir vers l'ASE entre 19 et 21 ans.

Tableau n° 7 : Nombre de CJM selon l'âge des jeunes (2023)

	18 ans	19 ans	20 ans et plus
Nombre de CJM	159	77	49

Source : département d'Indre-et-Loire

[89] Cf. exemple du CJM du Loir-et-Cher.
[90] Ce droit n'est pas très explicite dans le décret du 5 août 2022.

Par conséquent, la chambre constate qu'en ce qui concerne le droit au retour, la mise en œuvre des dispositions novatrices de la loi de février 2022 tarde à se concrétiser. Or, ce droit apparait comme essentiel car, jusqu'à leurs 21 ans, de nombreux aléas peuvent émailler le parcours des jeunes sortant de l'ASE et les conduire à souhaiter à nouveau un accompagnement.

Recommandation n° 8. : Généraliser les entretiens à six mois après la sortie de l'aide sociale à l'enfance conformément à l'article L. 222-5-2-1 du code de l'action sociale et des familles afin garantir l'effectivité du droit au retour à l'aide sociale à l'enfance pour les jeunes majeurs.

3.2.5 Des dispositifs privilégiant une autonomie durable

Parmi les retours d'expérience positifs, la chambre souhaite citer la mise en place de dispositifs qui privilégient une autonomie durable au-delà de 21 ans.

Le dispositif Action +, porté par la fondation Action Enfance permet à des personnes majeures, ayant grandi dans un Village d'enfants et d'adolescents (VEA) ou un foyer d'adolescents de la fondation précitée, de bénéficier d'un accompagnement social afin qu'elles puissent trouver une place de citoyen-acteur dans la société. Ainsi, les professionnels du dispositif ont pour objectifs de prévenir les situations de marginalisation et faciliter l'inscription des personnes dans une dynamique d'insertion sociale, scolaire ou professionnelle. Ce dispositif est financé uniquement grâce à des fonds privés, à hauteur de 460 000 euros.

À la différence des CJM, l'accompagnement des jeunes dans le cadre du dispositif Action + s'effectue davantage dans la durée. En 2022, la moyenne d'âge des jeunes suivis était de 21,3 ans contre 20,8 ans en 2021 et 21,1 ans en 2020. Au fil du temps, la part des jeunes âgés de 21 ans à 24 ans augmente, devenant ainsi le public majoritaire du dispositif Action +. Parmi eux, des situations aux problématiques multiples, notamment de santé, allongent inéluctablement la durée de l'accompagnement[91].

Au niveau national, huit départements disposent chacun d'un référent et suivent au total 170 jeunes dont 30 en Touraine. Ainsi, ils s'inscrivent dans une logique d'intervention de proximité afin de construire avec chacun, dans son environnement, un ensemble de solutions en faveur de l'insertion sociale et professionnelle de ces jeunes. Pour certains jeunes, le dispositif est cumulable avec le CJM.

En 2022, la fondation Action Enfance a fait le choix d'inscrire le dispositif Action + dans une démarche qui vise à mesurer les effets des actions sur les jeunes suivis par l'équipe Action +. Un cabinet conseil, spécialisé en évaluation de l'impact social, accompagne la fondation dans cette démarche.

Un autre retour d'expérience positif concerne le dispositif d'insertion dénommé « La Touline »[92], qui a été déployé dans plusieurs départements par la fondation Apprentis d'Auteuil.

[91] Source : entretien du rapporteur avec le directeur général de la fondation Action Enfance le 7 mars 2024.

[92] En langage nautique, la touline est un cordage servant de messager pour faire passer une amarre du navire au quai ou à un autre navire.

Le dispositif « La Touline » de la fondation apprentis d'Auteuil

Le dispositif « La Touline » vise la réussite dans la durée de l'insertion de jeunes majeurs sortant de protection de l'enfance. Il s'adresse à des jeunes, filles et garçons, de 18 à 25 ans, ayant bénéficié d'une prise en charge en protection de l'enfance, à apprentis d'Auteuil ou dans un établissement ASE partenaire, sortis depuis moins de trois ans et désireux de s'engager dans une démarche d'accompagnement. Ce dispositif a été déployé dans plusieurs départements.

Les objectifs poursuivis sont :

- offrir aux jeunes un lieu d'écoute et de dialogue afin de favoriser leur ancrage humain, base de l'insertion sociale ;
- construire, avec ceux qui en ont le besoin et l'envie, un accompagnement personnalisé et renforcé, visant à soutenir leurs démarches sur les différents champs d'accès à l'autonomie et à la vie d'adulte ;
- tisser des partenariats privilégiés pour relayer et orienter les jeunes vers les services adaptés à leurs besoins (mission locale...) et contribuer ainsi à leur ouverture sur l'extérieur ;
- maintenir un lien avec le jeune sur la durée - jusqu'à trois ans pour l'accompagner lors des différentes étapes charnières de son insertion.

Source : entretien du rapporteur avec la fondation apprentis d'Auteuil

Cette fondation a également souhaité mesurer l'impact de ce dispositif. Selon l'étude réalisée, portant sur l'examen de la trajectoire de 125 jeunes accompagnés entre 2019 et 2021, plus de la moitié des jeunes suivis ont trouvé un emploi en CDD ou CDI grâce aux Toulines d'apprentis d'Auteuil. Les chiffres sont encore plus significatifs en ce qui concerne le logement. À l'issue de leur accompagnement par les Toulines, la quasi-totalité des jeunes suivis dispose d'une solution de logement pérenne.

3.2.6 Un accès limité au contrat d'engagement jeune (CEJ)

Le code du travail prévoit à l'article L. 5131-3 que « *tout jeune de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, organisé par l'État.* » Les articles L. 5131-4 et L. 5131-6 du même code disposent que cet accompagnement peut prendre la forme d'un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et d'un contrat d'engagement jeune (CEJ).

L'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles (article 10, 3° de la loi du 7 février 2022) énonce que le CEJ est « systématiquement proposé » aux majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge par l'ASE ainsi qu'aux majeurs âgés de moins de 21 ans qui ont été confiés à la PJJ, qui ne font plus l'objet d'aucun suivi éducatif après leur majorité.

La circulaire 2022/117 du 22 avril 2022 précise que « *les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer dans le repérage et l'aller vers, comme par exemple les départements qui sont des acteurs incontournables en matière d'action sociale et de prévention* ».

La loi précise que pour être admis dans le dispositif, les jeunes ne doivent faire *« l'objet d'aucun suivi éducatif après leur majorité »*, doivent avoir *« besoin d'un accompagnement »* mais aussi remplir *« les conditions d'accès à ce dispositif »*. Il convient de noter que la loi ne

précise pas à qui incombe la responsabilité de l'information et de l'orientation du jeune (services départementaux de l'ASE, services de la PJJ, mission locale, services sociaux ?).

De la garantie jeune au contrat d'engagement jeune

Depuis le 1er mars 2022, le CEJ se substitue à la garantie jeunes, il concerne les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation, et s'étend de 16 à 30 ans pour les jeunes éligibles qui seraient en situations de handicap. Pour résumer, le CEJ vise « *les jeunes pour lesquels il existe un risque élevé d'exclusion professionnelle et qui sont prêts à s'engager dans un cadre d'accompagnement particulièrement intensif, qui les mobilise plusieurs heures par semaine (au moins 15 heures) pendant la durée du contrat* ». Il s'agit d'un accompagnement de six à douze mois, pouvant être prolongé jusqu'à dix-huit mois sur décision motivée. Les textes règlementaires précisent « *les modalités de mise en œuvre du contrat d'engagement jeune, la nature des engagements de chaque partie au contrat, ainsi que les sanctions pouvant être prononcées en cas de non-respect par le jeune des engagements contractualisés* ». La logique contractuelle comme l'obligation de résultat attachées au CEJ est ainsi très présente. Le montant de l'allocation perçue par le jeune est également précisé par les textes. Il varie en fonction de la situation du jeune mais aussi de son assiduité au programme.

Source : Cour des comptes

Dans le département d'Indre-et-Loire, le nombre de jeunes pouvant bénéficier d'un CEJ semble très limité. Selon la mission locale de Touraine, sur 50 jeunes suivis et venant de l'ASE, seuls dix ont pu intégrer un CEJ[93]. Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer ce constat.

La première raison tient au choix des services départementaux de ne pas orienter systématiquement les jeunes majeurs vers les missions locales car cette orientation n'est pas fonctionnellement organisée. Ainsi, les logiciels métiers ne permettent pas de comptabiliser certaines données. L'ordonnateur n'est pas en capacité d'indiquer, lors du contrôle, le nombre de jeunes majeurs pris en charge par l'ASE durant leur minorité ayant signé un CEJ, au motif que son logiciel métier ne permet pas à ce jour de renseigner cette information. Avec beaucoup de prudence, la mission locale de Touraine a pu fournir le chiffre de 35 jeunes concernés, en précisant toutefois qu'il n'était pas exhaustif[94].

Une deuxième raison, réside dans le fait que pour bénéficier d'un CEJ, les jeunes doivent remplir les conditions d'accès à ce dispositif. Or, pour certains jeunes, rentrer dans une logique d'insertion active serait difficile. En effet, l'assiduité demandée et l'engagement dans un accompagnement de 15 heures minimum par semaine pourraient être difficiles pour les jeunes concernés. La mission locale de Touraine avance l'idée que le CEJ est peu connu des opérateurs en charge de l'accompagnement. Il serait perçu comme trop exigeant (nécessité d'effectuer des démarches en autonomie et de rendre compte régulièrement de l'avancée de ces démarches) par certains éducateurs, qui n'orienteraient pas certains jeunes vers ce dispositif[95].

Enfin, si la loi du 7 février 2022 prévoit bien que tout jeune sortant de l'ASE doit être systématiquement informé de la possibilité de pouvoir bénéficier d'un contrat engagement

[93] Source : compte-rendu de l'entretien du 10 avril 2024 avec la mission locale de Touraine.

[94] L'information relative à la qualité de sortant de l'ASE peut être renseignée dans le logiciel métier de la mission locale concernant l'activité CEJ, mais cela n'est pas une obligation.

[95] Source : compte-rendu d'entretien du 10 avril 2024 avec la Mission locale de Touraine

jeune (CEJ), elle ne précise pas sur quel acteur (ASE, mission locale, etc…) pèse cette obligation.

Selon la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), « *il y a un besoin de sensibilisation des différents acteurs au contrat d'engagement jeune (CEJ) qui est aussi mal connu. Enfin, l'opérateur « France Travail » n'est pas identifié comme un acteur essentiel de l'insertion professionnelle des jeunes.* [96]»

En outre, la circulaire du 21 février 2022 relative à la mise en œuvre du CEJ prévoit que, en application de l'accord cadre de novembre 2020, les missions locales participent activement à l'ensemble des entretiens de préparation à l'autonomie et travaillent étroitement avec les services du département afin d'empêcher tout risque de rupture dans l'accompagnement et de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes concernés.

La chambre invite les services départementaux de l'ASE à davantage informer et orienter les jeunes vers le CEJ porté par les missions locales afin qu'ils puissent bénéficier d'un accompagnement renforcé et d'une aide financière. L'enjeu est d'offrir un accès privilégié aux dispositifs de droit commun pour les jeunes qui sortent de la protection de l'enfance.

3.2.7 Le soutien financier apporté aux jeunes majeurs

Sans soutien financier familial, les jeunes sortant de l'ASE peuvent se trouver confrontés à des difficultés financières, ce qui constitue un frein à l'accès à l'autonomie. De plus, avant 25 ans, ils ne peuvent pas bénéficier du revenu de solidarité active (RSA), sauf s'ils ont travaillé deux ans à temps plein sur les trois dernières années ou ont à charge un enfant né ou à naître.

Dans cette optique, le département a soutenu la réactivation de l'association Adepape[97] Touraine afin que chaque jeune puisse être aidé, soutenu par ses pairs.

Surtout, l'accompagnement du jeune majeur peut également être assorti d'un versement d'aides financières effectué sous forme de secours exceptionnels ou d'allocations mensuelles. Ainsi, la fiche n° 27 du RDAS, adoptée et actualisée par le conseil départemental le 16 février 2024, prévoit que les jeunes signataires d'un contrat d'autonomie « Logement Autonome » bénéficieront d'une prise en charge financière selon un barème précisément défini.

[96] Entretien du rapporteur avec la directrice départementale le 21 février 2024.

[97] Association départementale des personnes accueillies en protection de l'enfance du département d'Indre-et- Loire.

Tableau n° 8 : Le barème de la prise en charge financière

Nature de l'aide	Montant	Périodicité de versement	Modalités de versement
Loyer - (APL déduites) + Charges énergétiques+ Assurance Habitation	Maximum 300 euros	Mensuelle	Montant à adapter en fonction du loyer
Alimentation (cantine comprise)	250 euros	Mensuelle	
Entretien-coiffeur-Lavomatic	60 euros	Mensuelle	
Habillement	60 euros	Mensuelle	
Transport	23 euros (Transports Rémi gratuit 15-25 ans)	Mensuelle	
Téléphone-Internet	25 euros	Mensuelle	
Argent de poche	50 euros	Mensuelle	
Prestation complète : TOTAL	**778 euros**		

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après la fiche n° 27 du RDAS

Cette aide financière a un caractère différentiel, dans la mesure où certaines ressources (APL, apprentissage, bourses etc.) perçues par le jeune viennent en déduction du montant de l'allocation. Pour autant, cette aide assimilable à une « allocation d'autonomie » s'élève en définitive, après déduction des APL, à environ 480 euros pour le jeune en contrat d'autonomie disposant d'un logement autonome. En complément de cette aide financière, le département verse des aides ponctuelles au moment de la sortie de l'ASE.

Tableau n° 9 : Les aides ponctuelles

Nature de l'aide	Montant	Périodicité de versement	Modalités de versement
Kit d'entrée dans un logement autonome	150 euros	Un seul versement, après évaluation des besoins du jeune	
Prestations loisirs (sport, activités)	150 euros	Annuelle	
Cadeau d'anniversaire	50 euros	Annuelle	
Cadeau de fin d'année	50 euros	Annuelle	Versement en décembre
Financement de la participation aux frais de scolarité			Soumis à l'accord de la DPPEF sur la base d'un devis
Achat de vêtements professionnels			Soumis à l'accord de la DPPEF sur la base d'un devis
Aide à l'achat d'un vélo	Maximum 200 euros		Soumis à l'accord de la DPPEF sur la base d'un devis

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après la fiche n° 27 du RDAS

Dans un manifeste récent, les acteurs de la protection de l'enfance recommandent, afin de mieux assurer la transition vers l'âge adulte des jeunes confiés à l'ASE, de garantir à ces

jeunes, « *dans le cadre de solidarité nationale, une garantie de ressources au moins équivalente à l'allocation du contrat engagement jeune.* [98]»

Par ailleurs, le « Combo parfait » est un dispositif de financement du permis de conduire financé par la région Centre-Val de Loire, jusqu'à hauteur de 1 500 euros pour des jeunes qui suivent une formation professionnelle de la région.

Si le soutien financier apporté aux jeunes majeurs par le département mérite d'être souligné, la chambre relève que l'aide à la mobilité, jugée essentielle par tous les opérateurs rencontrés, se limite à l'achat d'un vélo, alors que l'absence de permis de conduire constitue souvent un frein à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, notamment ceux qui résident en zone rurale. Pour sa part, le département souligne le fait qu'il finance plusieurs dispositifs de droit commun relatifs à la mobilité à l'échelle départementale, mobilisables par les jeunes eux-mêmes ou par leur référent. Il en va ainsi notamment de la plateforme de mobilité Wimoov et de Mobilité solidaire 37. Le fonds d'aide aux jeunes délivre également des aides individuelles à la mobilité pour les 16-25 ans.

3.2.8 L'accompagnement des jeunes en rupture

La circulaire interministérielle du 22 avril 2022 précise les moyens à mettre en œuvre pour repérer et remobiliser des jeunes très éloignés de l'emploi et rencontrant des difficultés particulières et multiples, pour les accompagner vers l'autonomie et l'insertion dans l'emploi durable[99].

Le texte vise une partie du public éligible au CEJ qui aurait une difficulté à adhérer à l'accompagnement *« pour des raisons qui peuvent être diverses : difficulté de logement, de santé, de mobilité, mais aussi isolement et distance aux institutions notamment »*.

Il rappelle la volonté de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté *« de ne pas laisser ces jeunes en particulier sans solution »* et entend proposer des parcours spécifiques dans le cadre *« du CEJ jeunes en rupture »*, *« en leur offrant un accompagnement global, pouvant intégrer une prise en charge sanitaire, une aide au logement ou à la mobilité, avec un référent unique »*, et une progression dans la mise en œuvre des objectifs et actions prévus par le CEJ.

En Indre-et-Loire, l'association ID 37, basée à Saint-Pierre-des-Corps, pilote un nouveau dispositif baptisé « Impala » pour aider des jeunes entre 16 et 25 ans à retrouver une place dans la société. ID 37 a répondu à l'appel à projet « CEJ-Jeunes en rupture » lancé par la DREETS Centre-Val de Loire. La philosophie de cet appel à projet est de permettre à des jeunes « hors radar » de revenir vers le droit commun par l'intermédiaire du CEJ grâce à un co-accompagnement avec les missions locales L'objectif cible est d'accompagner 224 jeunes sur 36 mois, avec un ratio d'encadrement de 15 jeunes par référent.

Selon le premier bilan du dispositif Impala, parmi les jeunes repérés, près de 80 % sont des jeunes issus de l'ASE. La surreprésentation des jeunes de l'ASE peut s'expliquer par des parcours de vie tourmentés, des carences affectives et éducatives, des traumatismes et l'absence

[98] « Un plan Marshall pour la protection de l'enfance », CNPF, octobre 2023.

[99] Circulaire interministérielle du 22 avril 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture.

de soutien familial. Un bon tiers de ces jeunes étant reconnu en qualité de travailleur handicapé (RQTH), la problématique liée à la santé est également majeure.

Il ressort du bilan dressé lors du comité de pilotage du dispositif le 11 décembre 2023 que sur 65 jeunes accompagnés, les freins à lever portaient sur l'accès aux droits (53 jeunes), la santé (49 jeunes), l'accès au logement (42 jeunes) et l'aide à la mobilité (45 jeunes)[100]. Concernant le niveau scolaire, 39 jeunes étaient des décrocheurs scolaires. La durée moyenne de l'accompagnement est de neuf mois.

Concernant le profil des 65 jeunes, il s'agit majoritairement d'hommes (46 hommes et 16 femmes), dont une majorité a moins de 20 ans (30 moins de 20 ans et 32 plus de 20 ans), et repérés principalement sur le territoire de la métropole (49 sur la métropole dont neuf en QPV et treize hors métropole). Des maraudes sont réalisées avec de nombreux partenaires notamment la psychologue dédiée au dispositif Impala (Espace santé jeunes) et l'équipe mobile précarité et prévention de l'exclusion (EMPPE) gérée par le CHU de Tours.

En dépit des efforts de repérage et d'accompagnement, un nombre limité de ces jeunes bénéficie d'un CEJ en rupture (20 CEJ au 15 mars 2024), comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 10 : Accompagnement des jeunes en rupture

	Nombre de jeunes repérés	Objectif de jeunes accompagnés sur 36 mois	Nombre de jeunes accompagnés au 15 mars 2024	CEJ jeunes en rupture signés
Métropole	118	151	61	14
Loches sud Touraine	6	22	3	2
Touraine Nord Est (Amboise)	16	31	5	2
Pays du Chinonais	17	20	7	2
Total département	**157**	**224**	**76**	**20**

Source : données ID 37

Pour lever certains obstacles à l'insertion sociale et professionnelle, l'association ID 37 suggère d'équiper les jeunes sortant de l'ASE d'une sorte de « kit de base » comprenant *au minimum* une carte d'identité, une carte vitale, un avis d'imposition, un bilan de santé et un pécule (70 euros par semaine pour alimentation et hygiène).

3.2.9 Un accompagnement garanti des jeunes handicapés

La loi du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées fixe la frontière entre les publics enfants et adultes à l'âge de 20 ans en matière de handicap, ce qui peut être la cause de ruptures de prises en charge dans la tranche d'âge 18-20 ans. En effet, les jeunes adultes ne peuvent pas intégrer des établissements pour personnes handicapées adultes avant l'âge de

[100] Entretien du rapporteur avec le co-directeur du dispositif Impala le 15 mars 2024.

20 ans, ni percevoir des prestations telles que l'allocation pour adulte handicapé (AAH) avant cet âge.

En outre, la durée maximale de six mois des contrats jeunes majeurs (CJM) n'est pas jugée toujours suffisante pour combler le vide au cours de la tranche d'âge des 18-20 ans : les échéances des contrats et l'incertitude concernant leur renouvellement créent des angoisses chez les jeunes, qui perturbent le travail d'accompagnement réalisé.

Les services du département considèrent que ces publics sont prioritaires pour l'attribution de CJM. De sorte que les contrats des jeunes en situation de handicap sont systématiquement renouvelés en attendant de trouver un lieu d'accueil définitif dans un établissement spécialisé pour adultes[101].

3.2.10 Le nécessaire renforcement du suivi médico-psychologique

Le passage à la majorité est un moment de vulnérabilité qui nécessite une attention particulière sur le plan psychique, mais aussi sur le plan somatique (endormissement, hygiène alimentaire). En raison de leur vécu souvent traumatique, les jeunes peuvent souffrir de troubles psychiques, voire psychiatriques. Il convient donc de veiller à ce que le jeune majeur accompagné par les services de protection de l'enfance puisse continuer à bénéficier de bilans psychologiques réguliers.

Dans sa recommandation précitée, la Haute autorité de santé préconise de proposer systématiquement aux jeunes confiés à l'ASE la réalisation d'un bilan de santé lors de l'accès à la majorité, en faisant, le cas échéant, le lien avec le bilan de santé posé dans la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant ; cibler en première intention les jeunes n'ayant pas effectué un tel bilan lors de leur adolescence. De même, il est recommandé l'accompagner le jeune dans sa recherche d'un médecin traitant, s'il le souhaite et n'en dispose pas.

Plusieurs opérateurs associatifs rencontrés ont souligné les risques de ruptures de suivi psychologique. Ainsi, au Village d'enfants et d'adolescents (VEA) d'Amboise, géré par la fondation Action et Enfance, environ 19 jeunes mineurs sur 36 (soit 52 %) sont en situation de handicap principalement psychique (séquelles traumatiques). Du temps de leur minorité, « *ces jeunes sont suivis par un psychologue de la fondation mais une fois à leur majorité ils peuvent connaitre des ruptures de suivi, faute de places dans les structures pour adultes (CMP notamment).* [102]»

L'ARS Centre-Val de Loire a, pour sa part, mené, en liaison avec le département, des travaux visant à assurer la continuité de la prise en charge psychologique des enfants confiés à l'ASE : réflexion menée dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (SNPPE) et nouveaux moyens ciblés dans le cadre du programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) 2024-2028. Elle cite également les travaux menés au niveau national, à savoir le dispositif « Mon soutien psy » et la création d'un parcours de soins coordonné pour les enfants protégés en 2025.

[101] Cf. entretien de fin de contrôle le 22 mai 2024 avec la présidente du conseil départemental.
[102] Source : entretien du rapporteur avec le directeur général de la fondation Action enfance le 7 mars 2024.

Dans ce contexte, la chambre invite le département à poursuivre la réflexion partagée avec l'agence régionale de santé (ARS) et les opérateurs associatifs en vue d'améliorer le suivi médico-psychologique des jeunes lors de l'accès à la majorité.

_____ *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE* _____

Bien qu'une part importante des actions du département consiste à accompagner à l'autonomie les jeunes qui approchent de l'âge adulte, des actions sont également mises en œuvre auprès des jeunes devenus majeurs afin de les préparer à la sortie de la protection de l'enfance.

La protection de l'enfance dispose d'un cadre législatif et réglementaire rénové et ambitieux mais sa mise en œuvre, malgré quelques progrès, demeure partielle. Le premier bilan de la mise en œuvre de la loi du 7 février 2022 est en demi-teinte même si certains résultats sont encourageants.

Ainsi, la chambre souligne les efforts déployés auprès des jeunes proches de la majorité pour les accompagner à l'autonomie tels que la mise en place d'ateliers de sensibilisation à l'autonomie, le financement de dispositifs de semi-autonomie, les actions de mentorat ou le soutien financier apporté aux jeunes qui sortent de la protection de l'enfance.

En revanche, elle estime que la préparation à la sortie de la protection de l'enfance des jeunes majeurs nécessite d'être renforcée. En particulier, l'accompagnement des jeunes majeurs, certes plus systématique, ne s'inscrit pas suffisamment dans la durée et le droit au retour à l'ASE n'est pas garanti en l'absence de la généralisation des entretiens à six mois après la sortie de l'ASE.

ANNEXES

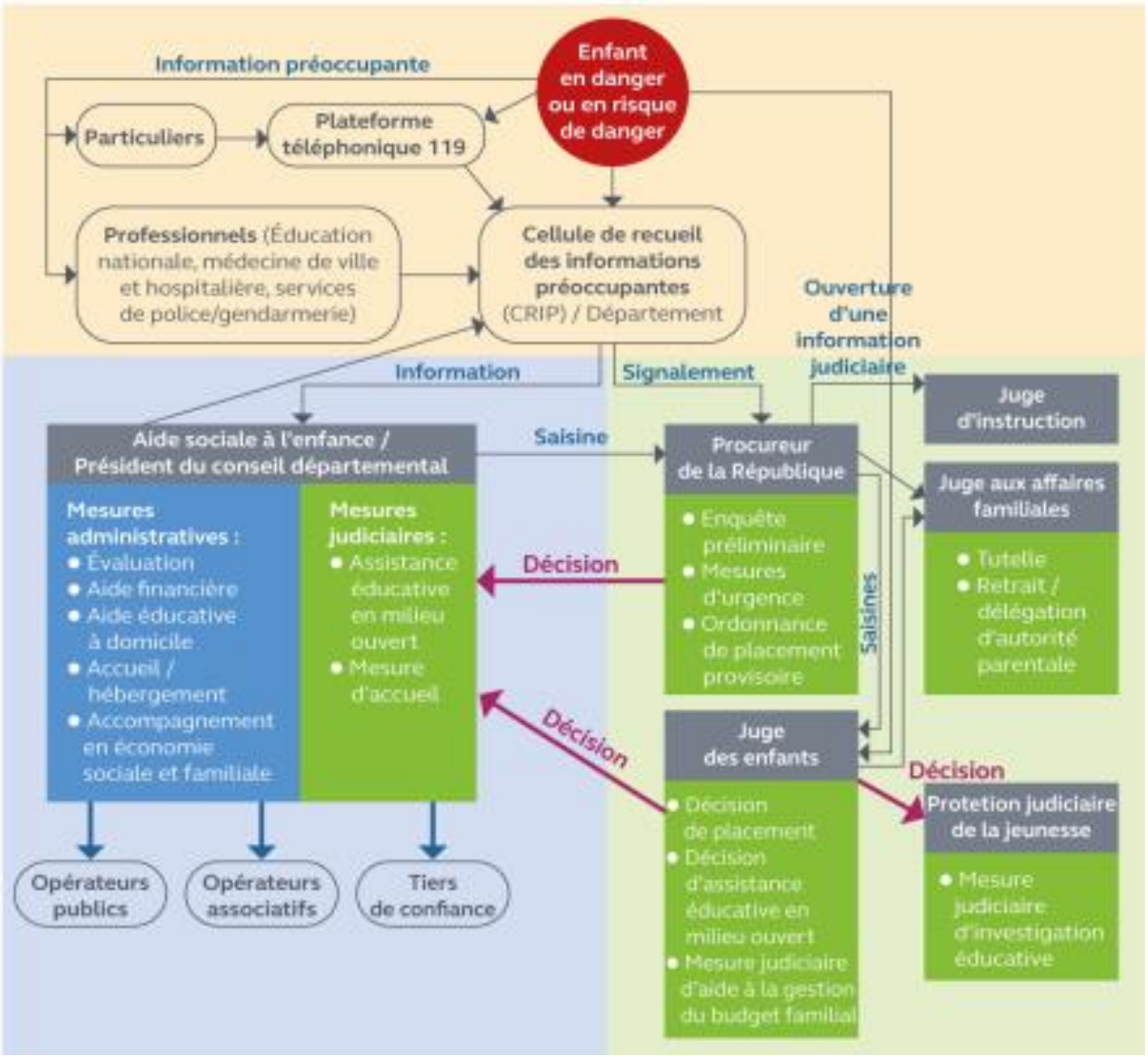
Annexe n° 1. Procédure....71
Annexe n° 2. L'organisation de la protection de l'enfance....72
Annexe n° 3. Données issues de l'enquête Drees aide sociale....73
Annexe n° 4. Données financières....75
Annexe n° 5. Le contrat autonomie et ses trois modalités graduelles....76
Annexe n° 6. Le service de protection de l'enfance en chiffres....78
Annexe n° 7. Le cadre réglementaire....79
Annexe n° 8. Les démarches de contractualisation....81
Annexe n° 9. Glossaire....83
Annexe n° 10. Réponses....85

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

Objet	Dates	Destinataires	Dates de réception des réponses éventuelles
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	30 janvier 2024 reçue le 6 février 2024	Mme Nadège Arnault, ordonnateur en fonction	
	23 février 2024 reçue le 29 février 2024	M. Jean-Gérard Paumier, ancien ordonnateur	
Entretien de fin de contrôle	22 mai 2024	Mme Nadège Arnault	
	17 mai 2024	M. Jean-Gérard Paumier	
Délibéré de la chambre	20 juin 2024		
Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)	9 août 2024 reçu le même jour	Mme Nadège Arnault	17 septembre 2024
	9 août 2024 reçu le 20 août 2024	M. Jean-Gérard Paumier	5 septembre 2024
Délibéré de la chambre	1er octobre 2024		
Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)	8 novembre 2024 reçu le même jour	Mme Nadège Arnault	5 décembre 2024
	8 novembre 2024 reçu le 12 novembre 2024	M. Jean-Gérard Paumier	21 novembre 2024

Annexe n° 2. L'organisation de la protection de l'enfance



Source : Cour des comptes, rapport public thématique La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant, novembre 2020

Annexe n° 3. Données issues de l'enquête Drees aide sociale

Tableau n° 11 : Nombre de mesures d'aide sociale à l'enfance, par catégorie, pour la période contrôlée

	2018	2019	2020	2021	2022	*2022/2018*
Aide sociale à l'enfance (ASE)	2 680	2 574	2 591	2 595	2 958	*10,37 %*
Dont enfants accueillis à l'ASE	1 686	1 663	1 543	1 438	1 779	*5,32 %*
Dont enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance	1 619	1 581	1 470	1 350	1 675	*3,46 %*
Dont APJM	68	66	74	96	120	*76,47 %*
Dont actions éducatives	994	911	1 048	1 157	1 179	*18,61 %*
Dont actions éducatives à domicile (AED)	356	296	315	368	376	*5,62 %*
Dont AEDJM	10	17	18	11	14	*40,00 %*

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après Drees, enquête Aide sociale Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (années 2018, 2019,2020, 2021 et 2022), tableau n° 1 Enfants accueillis à l'ASE au 31 décembre par département, tableau n° 3 Enfants confiés à l'ASE au 31 décembre par type détaillé de mesure et tableau n° 10 AED au 31 décembre

Tableau n° 12 : Définitions

Notion	Définition
Aide sociale à l'enfance	Enfants accueillis et enfants bénéficiaires d'actions éducatives
Enfants accueillis	Enfants confiés à l'ASE et enfants l'objet d'un placement direct par un juge
Enfants confiés	Enfants faisant l'objet de mesures administratives et enfants faisant l'objet de mesures judiciaires
Mesures administratives	Pupilles de l'État, enfants bénéficiaires d'un accueil provisoire de mineurs (APM) et jeunes bénéficiaires d'APJM
Mesures judiciaires	Délégation d'autorité parentale (DAP), tutelle et placement à l'ASE par le juge (au titre de l'assistance éducative)
Actions éducatives	Action éducative à domicile (AED) et action éducative en milieu ouvert (AEMO)
AED	AED pour mineurs et AEDJM

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après Drees, enquête Aide sociale Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (années 2018, 2019,2020, 2021 et 2022), tableau n° 1 Enfants accueillis à l'ASE au 31 décembre par département, tableau n° 3 Enfants confiés à l'ASE au 31 décembre par type détaillé de mesure et tableau n° 10 AED au 31 décembre

Tableau n° 13 : Dépenses d'aide sociale à l'enfance pour les exercices 2018 à 2021 inclus

En milliers d'euros	2018	2019	2020	2021	*2021/2018*
Dépenses nettes totales d'aide sociale à l'enfance (hors dépenses de personnel, à l'exception de celles liées aux assistants familiaux)	62 549	66 588	69 047	69 995	*11, 90 %*
Dépenses brutes totales d'aide sociale à l'enfance (hors dépenses de personnel, à l'exception de celles liées aux assistants familiaux)	65 185	70 693	71 013	72 976	*11, 95 %*
Dépenses brutes de placement familial (assistants familiaux)	17 765	18 152	19 461	19 117	*7, 61 %*

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après Drees enquête Aide sociale, Les dépenses d'aide sociale départementale série longue 1996-2022, tableaux n° 1 ; 2 et 7 de la rubrique "aide sociale à l'enfance"

Tableau n° 14 : Définitions

Notion	Définition
Dépenses nettes	Dépenses d'aide sociale des départements après déduction des récupérations et recouvrements, mais englobant les dépenses prises en charge par l'État par l'intermédiaire de la CNSA, du FMDI et de la TICPE.
Dépenses brutes	Dépenses avant déduction des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations et des récupérations auprès des bénéficiaires, de leurs obligés alimentaires ou de leurs héritiers.

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après Drees enquête Aide sociale, Les dépenses d'aide sociale départementale d'aide sociale série longue 1996-2022, tableaux n° 1 ; 2 et 7 de la rubrique "aide sociale à l'enfance"

Annexe n° 4. Données financières

En milliers d'euros	2018	2019	2020	2021	2022	2023	*2023/2018*
Charges de Personnel ASE[103]	13 136	14 015	14 012	15 903	16 073	19 798	*50,72 %*
Dépenses dispositifs Jeunes majeurs	2 555	2 765	3 328	3 197	5 257	6 050	*136,81 %*
Dont APJM[104]	2 547	2 756	3 327	3 193	5 256	6 048	*137,39 %*
Dont Autres (régie DPPEF)	7	8	0,450	3	1	2	*-73,15 %*
A - Dépenses de fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance[105]	65 184	71 119	70 955	72 921	80 068	90 212	*38,40 %*
B- Dépenses totales d'aide sociale[106]	300 277	312 179	322 006	330 501	350 521	374 496	*24,72 %*
Ratio A / B (en %) : Poids des dépenses ASE / dépenses totales d'aide sociale	*21,71 %*	*22,78 %*	*22,04 %*	*22,06 %*	*22,84 %*	*24,09 %*	*10,97 %*
Dont Participations de I 'État au titre du remboursement MNA	2 215	2 215	289	410	644	250	*-88,67 %*
Dont Accompagnement financier de l'État pour le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance (arrêté 2022)	Non renseigné	Non renseigné	528 805	Non renseigné	461 488	311 835	*-41,03 % (2023/2020)*

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après le département d'Indre-et-Loire

[103] Les charges de personnel ASE comprennent uniquement les professionnels exerçant en pôle enfance, au sein de la DPPEF. Ils ne prennent pas en considération les charges de personnel qui exercent des missions supports (DSI, RH, logistique, …) mais les charges des autres professionnels des MDS qui concurrent à la mission de prévention et de protection de l'enfance.

[104] Dépenses hébergement des APJM avec un coût moyen (hors majoration) pour les assistants familiaux et le coût moyen par année pour les établissements.

[105] Ensemble des dépenses de fonctionnement au compte administratif-PMI-Modes d'accueil des jeunes enfants-planification familiale.

[106] CA en dépenses de fonctionnement des politiques action sociale/autonomie/enfance/insertion/habitat/ logement.

Annexe n° 5. Le contrat autonomie et ses trois modalités graduelles

1 - Principes fondamentaux

Les bénéficiaires du contrat Autonomie sont des jeunes ayant été admis à l'aide sociale à l'enfance lors de leur minorité et dont les ressources ou le soutien familial ne sont pas suffisants pour garantir leur autonomie.

Le contrat autonomie s'inscrit dans la volonté de préparer au mieux l'accès à l'autonomie des jeunes et leur proposer un accompagnement adapté à leur situation et à leurs besoins, en tenant compte de l'ensemble des facteurs environnementaux, sociaux, familiaux et d'insertion.

Les prestations, aides financières sont plurielles. Il convient, dès lors qu'un jeune est accompagné vers l'accès à l'autonomie, de bien veiller à solliciter toutes les aides auxquelles il peut prétendre, tant sur le volet social que financier.

À ce titre, tous les organismes de droits communs auxquels le jeune ouvre droit, en fonction de sa situation, doivent être préalablement sollicités : les Bourses universitaires, de région, de lycée, la CAF et la MDPH et le CEJ.

Le choix du versement de prestation fera l'objet d'un échange lors de la signature du contrat autonomie, à l'appui des éléments apportés par le jeune et le référent de parcours (référent du service enfance ou service mineurs non accompagnés). Le jeune devra bénéficier d'un compte bancaire à son nom, ouvert par ses soins, accompagné d'un professionnel de son lieu d'accueil si cette démarche s'effectue à ses 18 ans.

2 - Conditions de prises en charge

Le jeune doit être majeur, âgé de moins de 21 ans. Il doit bénéficier d'une mesure ASE au moment de la signature ou avoir été confié dans le cadre de sa minorité. Le jeune doit être domicilié dans le département d'Indre-et-Loire. À titre exceptionnel, il peut toutefois résider hors du département.

Le jeune a besoin d'un accompagnement éducatif et/ou manque de ressources financières pour accéder à sa pleine autonomie.

Le jeune adhère au projet et est favorable à la contractualisation du « contrat autonomie ». Il bénéficie également du droit au retour après la fin de sa prise en charge au service de l'ASE.

3 – La procédure d'étude du contrat d'autonomie

Le jeune établit un courrier à l'attention du chef de service enfance ou du chef de service MNA. Le référent de parcours établit également un écrit motivé sur les besoins du jeune et les modalités du contrat autonomie. Si le jeune est accueilli en établissement (structure ASE), la structure adresse un bilan de la prise en charge du jeune et notifie son évaluation sur les besoins du jeune.

Le contrat autonomie se décline sous trois modalités graduelles, pouvant évoluer de l'une à l'autre, au regard de l'évolution et des besoins spécifiques du jeune.

- Contrat autonomie « éducatif ». Cette modalité de contrat n'implique ni participation financière ni hébergement par un dispositif de l'ASE ;

- contrat autonomie « avec hébergement ». Cette modalité de contrat s'applique aux jeunes confiés au service de l'ASE et au service MNA dans le cadre de leur minorité et bénéficiant d'une prise en charge par un assistant familial ASE ou une structure d'hébergement ASE ;
- contrat autonomie « logement autonome ». Le jeune dispose d'un logement autonome, dont il est locataire (chambre universitaire, chambre chez l'habitant, logement en foyer jeune travailleur, résidence social, logement social ou du parc privé, colocation).

Avec le contrat autonomie « logement autonome » le jeune bénéficiera d'une prise en charge financière de la direction de la prévention et protection de l'enfant et de la famille définie en fonction de ses ressources et besoins, pour finaliser son parcours d'accès à l'autonomie. Les ressources : revenus d'apprentissage, personnalisée au logement (APL), bourses etc. doivent être prises en compte pour élaborer le budget du jeune.

La durée du contrat autonomie ne pourra excéder six mois. Ce contrat est renouvelable en service enfance (avec accord requis du service ASE au troisième contrat) ou au service MNA dans la limite des 21 ans en fonction de l'évaluation de ses besoins, de ses ressources et de son adhésion à ce type d'engagement.

	Contrat autonomie éducatif	Contrat autonomie avec hébergement	Contrat autonomie en logement autonome
Jeunes ciblés	Jeunes ayant été pris en charge antérieurement par l'ASE ou ayant bénéficié d'une mesure en milieu ouvert, sous réserve d'une évaluation complète de la situation du jeune par le service à l'origine de la demande.	Jeunes confiés au service de l'ASE ou au service MNA pendant leur minorité et bénéficiant d'une prise en charge par un assistant familial ou une structure d'hébergement ASE.	Jeunes confiés au service de l'ASE ou au service MNA pendant leur minorité et ayant bénéficié d'une prise en charge par un assistant familial ou une structure d'hébergement ASE, et à titre exceptionnel d'une mesure d'accompagnement éducatif.
Aide financière	Le jeune est indépendant financièrement, ou pris en charge par ses parents ou un tiers digne de confiance.	Une indemnité d'entretien est versée par le service d'accueil.	Une prise en charge est assurée par la DPPEF en fonction des ressources et besoins, sur la base des montants fixés dans le RDAS.
Hébergement/ logement	Le jeune peut disposer d'un logement autonome ou en colocation, vivre chez ses parents ou chez un tiers.	Le jeune est hébergé chez un assistant familial ou dans une structure d'hébergement ASE.	Le jeune dispose d'un logement autonome, dont il est locataire.
Accompagnement éducatif et social	Il est dispensé par le référent de parcours en lien avec le service social du territoire, ou d'un service social de droit commun.	Il est dispensé par la structure d'accueil en collaboration avec le référent de parcours, pour poursuivre le besoin d'accompagnement et de protection.	Il est dispensé par le référent de parcours, avec possibilité d'appui d'aide et de mesure sociale, dans un objectif de guidance à l'autonomie globale.
Décision d'accorder le contrat	Responsable du pôle enfance ou du service d'accompagnement des MNA	Idem	Idem
Durée du contrat	6 mois, renouvelable 2 fois sur décision du pôle enfance ou du service MNA, jusqu'aux 21 ans du jeune, en fonction de ses besoins et de son adhésion à l'accompagnement	Idem	Idem, et possibilité de prolongation exceptionnelle jusqu'à 25 ans si un projet d'études supérieures est en cours

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après la fiche n° 27 du RDAS et le référentiel PAA

Annexe n° 6. Le service de protection de l'enfance en chiffres

Item	Données chiffrées
Budget Direction de la prévention et de la protection de l'enfance (DPPEF) au CA 2022	93 millions d'euros de crédits de fonctionnement
Moyens humains	**703,21 ETP** dont 84,48 exerçant des missions au sein de la DPPEF 144,71 exerçant des missions au sein des services enfance en territoire 172,02 exerçant à l'IDEF (institut départemental de l'enfance et la famille) 302 assistants familiaux employés par le Département.
Places autorisées au 31/12/23 en protection de l'enfance	Milieu ouvert (AEDI, AEMO, AEMO-R) : 885 places Accueil de jour : 67 places PEAD : 155 places Accueil d'urgence : 209 places Accueil en famille d'accueil CD 37 : 542 places Hébergement en MECS :716 places Hébergement MNA : 256 places Dispositif d'accueil Sésame (accueil et hébergement des mères enceintes et de parents avec enfants de moins de 3 ans) : 17 familles dont 6 en intra et 11 en logement diffus
Mesures nouvelles inscrites au BP 2024	+ 137 mesures supplémentaires en prévention et protection milieu ouvert + 12 places supplémentaires en protection (hébergement) + 45 places supplémentaires pour les mineurs non accompagnés À noter également une enveloppe supplémentaire de 2 675 196 € destinée à accompagner les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) au-delà d'un taux directeur de + 4 %.

Source : département d'Indre-et-Loire

Annexe n° 7. Le cadre réglementaire

Pris pour l'application de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, trois décrets relatifs aux mineurs et aux majeurs de moins de 21 ans pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) sont parus au Journal officiel du 18 février 2024. « *La publication de ces trois décrets marque un jalon essentiel dans l'application de la loi du 7 février 2022 et pour la sécurité et l'épanouissement des enfants et jeunes adultes protégés. Leur pleine mise en œuvre est indispensable, j'y serai donc tout particulièrement vigilante* », assure la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles.

Le décret le plus important confirme l'interdiction de l'hébergement en hôtel depuis le 1er février 2024. Les jeunes confiés à l'ASE doivent être accueillis dans des structures habilitées par le département. À titre exceptionnel, précise le décret, le département pourra organiser l'hébergement d'un jeune de plus de 16 ans dans une structure dite « jeunesse », comme un centre de vacances ou relevant du régime de la déclaration, mais uniquement dans une situation d'urgence, et jamais plus de deux mois. Une surveillance de nuit comme de jour au sein de la structure devra alors être mise en place, par la présence physique sur site de professionnels formés, garantissant ainsi la protection des jeunes qui y sont accueillis. Au titre de sa mission de protection, le département doit assurer, en parallèle, un accompagnement socio-éducatif et sanitaire adapté par des professionnels diplômés, ainsi que des visites régulières sur site pour vérifier les conditions matérielles de prise en charge.

Par ailleurs, afin d'offrir à chaque enfant de nouveaux appuis pour l'accompagner individuellement vers l'autonomie et dans son développement, la proposition d'un parrain ou d'un mentor pour l'enfant accueilli à l'ASE est désormais encouragée. Les deux autres décrets précisent ainsi les modalités de mise en œuvre du mentorat ou du parrainage au profit des mineurs et des majeurs de moins de 21 ans pris en charge par l'ASE. Ils prévoient le recueil de l'accord du titulaire de l'autorité parentale, du mineur ou du majeur de moins de 21 ans concerné. Les deux textes indiquent également les missions et les rôles respectifs du département et de l'association chargée de la mise en œuvre de l'action du mentorat ou du parrainage, notamment les modalités d'habilitation de celle-ci et de contrôle des parrains.

Ces trois décrets viennent compléter l'ensemble des travaux engagés ces dernières années pour améliorer concrètement la situation des enfants placés, rappelle la ministre déléguée, à savoir :

- la possibilité de confier l'enfant à une personne de son entourage (famille, voisins ou amis connus) est systématiquement examinée avant d'envisager son placement (décret du 28 août 2023 relatif aux modalités d'accompagnement du tiers digne de confiance) ;
- une solution d'accompagnement doit être garantie à chaque jeune de l'ASE devenant majeur. La règle est désormais que les jeunes de 18 à 21 ans confiés à l'ASE avant leur majorité continuent, de droit, à être pris en charge, dès lors qu'ils ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants (décret n° 2022-1125 du 5 août 2022). En outre, les jeunes anciennement confiés bénéficient d'un « droit au retour » à l'ASE jusqu'à leurs 21 ans (article 10 de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants) ;

- pour améliorer la gouvernance du secteur, le GIP « France enfance protégée » exerce, depuis le 1er janvier 2023, des missions d'appui à la conception et au pilotage, de production d'études et de référentiels, de gestion de la plateforme téléphonique 119 dédiée aux enfants en danger, d'accompagnement vers l'adoption nationale et internationale, et l'accès aux origines personnelles (arrêté du 10 décembre 2022 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « France enfance protégée »).

Annexe n° 8. Les démarches de contractualisation

La stratégie enfance

Dévoilée fin 2019 par Adrien Taquet, secrétaire d'État à la protection de l'enfance, la stratégie nationale n'est pas une loi mais un programme qui est décliné par les différents acteurs concernés, l'État en premier lieu. Les orientations définies sont là encore issues d'une large concertation, tenant compte de la parole des enfants accompagnés et de ceux qui l'ont été. La stratégie représente un contrat d'engagements mutuels entre l'État et les départements, assorti d'un soutien budgétaire de 200 millions d'euros, dans une logique de cofinancement avec les collectivités territoriales. Initialement prévue sur la période 2020 à 2022, elle a été prorogée par voie d'avenants pour 2023 et 2024.

La stratégie nationale établit un diagnostic objectivé et sombre de la protection de l'enfance : inégalités de destin, réponses tardives et mal coordonnées, disparités territoriales ou encore professionnels en perte de repères. La méthodologie ayant permis la naissance du document y est déclinée, de même que les indicateurs et moyens d'évaluation qui seront déployés. Le corps de la stratégie repose sur quatre engagements ou objectifs, qui ne sont atteignables que si les conditions pour y parvenir, elles-mêmes dévoilées, sont réunies. Les quatre engagements sont les suivants : 1. Agir le plus précocement possible pour répondre aux besoins ; 2. Sécuriser les parcours (éviter les ruptures) ; 3. Respecter les droits et le pouvoir d'agir des enfants ; 4. Préparer l'avenir des enfants et rendre sûre leur vie d'adulte. Les conditions à réunir sont liées à l'optimisation de la gouvernance, au partenariat État-département, à l'expérimentation, à la formation professionnelle et à la recherche.

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après l'instruction n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2022/61 du 18 février 2022 relative à la contractualisation préfet/ARS/département en prévention et protection de l'enfance pour l'exercice 2022

La stratégie pauvreté et le Pacte des solidarités

Aussi appelée « plan pauvreté », la stratégie nationale a été dévoilée en octobre 2018 par le Président de la République. Il ne s'agit pas d'une loi mais d'un programme d'actions pluriannuelles et progressives, échelonnées initialement jusqu'en 2021. Ce programme a cependant enclenché un processus législatif au niveau national et des délibérations locales au niveau des collectivités territoriales. Son principal objectif affiché est d'inverser une tendance socio-économique constatée depuis 2008, à savoir la hausse continue du taux de pauvreté au sein de la population française (taux établi à 14,6 % en 2019).

La stratégie décline cinq engagements majeurs : 1. L'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté ; 2. Garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants ; 3. Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ; 4. Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité ; 5. Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi. Pour respecter ces engagements, l'État décline trois leviers, mettant en exergue la refonte du travail social, la notion de pilotage territorial des actions et, enfin, l'évaluation et le soutien à l'investissement local. De fait, la stratégie repose sur un budget de soutien de près de 13,1 milliards d'euros de la part de l'État, et une logique de cofinancement pour moitié avec les collectivités qui en bénéficient. Les liens avec les politiques de protection de l'enfance sont par conséquent nombreux et évidents, et reposent essentiellement sur la notion de sécurisation des parcours. L'accent est mis sur l'étayage des situations dites complexes, ainsi que sur la prévention des sorties dites « sèches » de l'aide sociale à l'enfance.

Dans la continuité directe de la stratégie est élaboré le pacte des solidarités, afin de couvrir la période 2023 à 2027. Il met pour sa part l'accent sur cinq chantiers : éviter la reproduction de la pauvreté entre générations en agissant dès l'enfance ; protéger les personnes dans les moments de rupture afin d'éviter qu'elles ne tombent dans la précarité ; amplifier la politique d'accès au travail pour tous ; lutter contre la grande exclusion ; organiser la transition écologique de façon solidaire.

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après le bilan national de la stratégie et la présentation du Pacte, disponibles sur le site internet du ministère des solidarités

Le Plan départemental d'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)

Co-piloté par l'État et le département, le PDALHPD, créé par la loi du 31 mai 1990 (art. 2), comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence (CCH : L. 301-1-II), d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins.

Ce plan inclut également des mesures complémentaires destinées à répondre aux besoins en hébergement des personnes et familles relevant du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement (conformément au code de l'action sociale et des familles : L. 312-5-3, L. 345-2-2 et L. 345-2-3), ainsi qu'aux besoins des personnes et familles prises en charge dans les établissements ou par les services relevant du schéma d'organisation sociale et médico-sociale (CASF : L. 312-4). À cette fin, il couvre le dispositif de veille sociale (CASF : L. 345-2).

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après l'Agence nationale pour l'information sur le logement

Annexe n° 9. Glossaire

AAH : Allocation adulte handicapé

AED : Aide éducative à domicile

Adepape : Association départementale des personnes accueillis en protection de l'enfance

AEDJM : Action éducative à domicile jeune majeur

AEMO : Action éducative en milieu ouvert

AEPJM : Action éducative de prévention jeune majeur

AJH : Association jeunesse et habitat

APJM : Accueil provisoire jeune majeur

ARS : Agence régionale de santé

ASE : Aide sociale à l'enfance

CAMSP : Centre d'action médico-sociale précoce

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CEJ : Contrat d'engagement jeune

CJM : Contrat jeune majeur

CMPP : Centre médico-psycho-pédagogique

CNAPE : Convention nationale des associations de protection de l'enfant

CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie

CPOM : Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens

CRIP : Cellule de recueil des informations préoccupantes

DDETS : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DPPEF : Direction de la prévention et de la protection de l'enfant et de la famille

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

ESMS : Établissements et services médico-sociaux

IDEF : Institut départemental de l'enfant et de la famille

INJEP : Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

MECS : Maison d'enfants à caractère social

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

MDS : Maison départementale des solidarités

MNA : Mineur non accompagné

ODPE : Observatoire départemental de la protection de l'enfance

OLINPE : Observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance

ONPE : Observatoire national de la protection de l'enfance

OPP : Ordonnance de placement provisoire

PAA : Projet d'accès à l'autonomie

PACEA : Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie

PDALHPD : Plan départemental pour l'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées

PEAD : Placement éducatif à domicile

PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse

PMI : Protection maternelle et infantile

RDAS : Règlement départemental d'aide sociale

SDPPE : Schéma départemental de la prévention et de la protection de l'enfance et de la famille

TDC : Tiers digne de confiance

UNHAJ : union nationale pour l'habitat des jeunes

Annexe n° 10. Réponses

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

TOURAINE
LE DÉPARTEMENT

TOURS, le - 5 DEC. 2024

DIRECTION DE LA PREVENTION ET PROTECTION
DE L'ENFANT ET DE LA FAMILLE

Chambre régionale des comptes
Centre - Val de Loire
- 5 DEC. 2024
A2024-360
GREFFE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES CENTRE
VAL DE LOIRE
Madame Armelle DAAM
Présidente
15 rue d'Escures
BP 2425
45 032 ORLEANS Cedex 1

Madame la Présidente,

Dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion du Département d'Indre-et-Loire concernant les dispositifs relatifs aux jeunes majeurs, vous m'avez adressé en date du 08 novembre dernier le rapport d'observations définitives consacrées au contrôle des comptes et de la gestion du Département dans le cade de l'enquête relative au dispositif « contrats jeunes majeurs ».

En réponse à vos observations, je souhaite en premier lieu vous affirmer de nouveau que le Conseil départemental d'Indre-et-Loire, en sa qualité de chef de file des politiques sociales et notamment de la protection de l'enfance, est particulièrement attentif à l'évolution des besoins des enfants, des jeunes et des familles. A ce titre, il a mis en place une stratégie qui se veut vertueuse pour garantir les droits fondamentaux des enfants, notamment concernant la santé, l'éducation, la sécurité affective et l'autonomie après 18 ans.

Ainsi, le Département a :

- Réorganisé son offre de service d'accueil et d'accompagnement en Protection de l'enfance afin de mieux répondre aux enjeux de proximité et aux besoins des enfants et des familles, et ce, en proposant une offre diversifiée et graduelle sur chaque plateau technique.
- Élaboré des référentiels (Accueil de jour, Projet Pour l'Enfant, Santé des enfants confiés, Projet d'accès à l'autonomie) permettant de fixer un cadre commun à tous les professionnels mais aussi d'améliorer et garantir la mise en œuvre d'actions de prévention et de protection efficientes et qualitatives. Ces référentiels ont été approuvés par l'Assemblée départementale afin qu'ils soient opposables.

Par ailleurs, depuis 2015 le Département n'a eu de cesse de renforcer les moyens alloués à la politique de prévention et de protection de l'enfance avec une augmentation de plus de 45,2 millions d'euros, soit + 94.2% entre 2014 et 2023, et a créé 54 postes en équivalent temps plein pour assurer les missions de prévention et de protection de l'enfance.

L'augmentation conséquente des situations d'enfants vulnérables confiés à l'Aide sociale à l'enfance montre que la protection de l'enfance est une politique publique sensible et complexe et ce, en raison de ses nombreux enjeux humains. Si le Département en est chef de file, il ne peut agir seul. En effet, une action décloisonnée, avec l'ensemble des institutions, y compris l'Etat, et l'ensemble des acteurs qui concourent aux missions de prévention et protection de l'enfance, est aujourd'hui indispensable.

V.Réf : - N.Réf :
Corr : - Tel : - Mail : @departement-touraine.fr
CENTRE ADMINISTRATIF CHAMP-GIRAULT – 38 RUE ÉDOUARD-VAILLANT – BP 4525 – 37041 TOURS CEDEX 1
TÉL : 02 47 31 47 31 - FAX : 02 47 31 45 96

Comme vous le relevez dans votre rapport, les enfants confiés à l'ASE sont, par essence, en situation de fragilité accrue du fait de leur situation sociale et des conséquences multiples dues aux violences dont ils ont été victimes. C'est la raison pour laquelle le Département s'est engagé à développer des dispositifs innovants et hybrides : une équipe mobile ASE Handicap a été créée grâce à la contractualisation enfance, visant à soutenir et appuyer les professionnels rencontrant des difficultés dans l'accompagnement d'enfants ou de jeunes en situation de handicap et à garantir la continuité de parcours de ces jeunes, d'éviter les ruptures et de favoriser la coopération et la coordination entre les différents secteurs (social, médicosocial et sanitaire) ou encore d'apporter un renfort humain à l'établissement Protection de l'Enfance et/ou à la famille d'accueil.

L'Assemblée départementale a voté le 27 septembre dernier, le Schéma Départemental Unique des Solidarités 2024-2029. Le Département entend ainsi impulser une meilleure articulation entre les différents acteurs, mais aussi entre les politiques sociales et les autres politiques publiques comme la culture, le sport et les loisirs notamment.
L'ensemble de ces travaux sont des fondations indispensables à la mise en œuvre d'une politique publique de la Protection de l'enfance répondant à la fois aux enjeux sociétaux mais aussi aux besoins des enfants et des familles dont l'accompagnement des jeunes confiés à l'Aide sociale à l'Enfance à affronter le passage à la majorité.

Vous trouverez ci-après mes observations ou éléments complémentaires sur chacune de vos recommandations formulées dans le rapport :

Recommandation n°1 : Constituer la commission départementale d'accès à l'autonomie.

Le Département est pleinement conscient de la nécessité d'un travail partenarial pour accompagner les enfants et les jeunes confiés à l'ASE. C'est pourquoi, l'installation de la commission départementale d'accès à l'autonomie est programmée le vendredi 6 décembre prochain. Vous trouverez ci-joint l'arrêté de composition.

Recommandation n°2 : Elaborer un protocole de coordination.

Le protocole de coordination a notamment pour objet d'organiser la coopération des membres de la Commission départementale d'accès à l'autonomie (CD2A) des jeunes majeurs. Compte-tenu des enjeux, j'ai souhaité qu'il soit élaboré dans une dynamique de coopération et de co-construction entre les différents membres de la commission départementale. C'est pourquoi, le Département proposera, lors de la première CD2A des jeunes majeurs, prévue le 06/12/2024, la constitution d'un groupe de travail en vue de l'élaboration du protocole, pour une mise en œuvre de celui-ci à la fin du 1er semestre 2025.

Recommandation n° 3 : Présenter le bilan annuel relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des personnes mentionnées au 50 de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et de la famille ainsi qu'aux activités de la commission départementale d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs.

Le Département présente le bilan annuel détaillé de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) lors du Comité de pilotage organisé annuellement en présence de l'ensemble des partenaires et des institutions de l'Indre-et-Loire. Ce document est transmis à chacun d'eux. Sa publication sur le site du Département pourrait toutefois être envisageable. L'intégration de nouveaux indicateurs relatifs au devenir des jeunes, à leur santé et leur scolarité est prévue. Un travail de paramétrage de notre logiciel métier en ce sens est en cours.

Par ailleurs, ce rapport contiendra le bilan d'activités de la CD2A.

Recommandation n°4 : Développer le recours à une contractualisation pluriannuelle entre le Département et ses principaux opérateurs.

Si le recours à la contractualisation d'objectifs et de moyens n'est pas obligatoire, le Département souhaite en faire une priorité, telle que votée par l'Assemblée départementale du 29 septembre 2024 dans le cadre du Schéma départemental unique des solidarités. J'ai adressé en mars dernier un courrier en ce sens à tous les opérateurs et l'engagement dans des CPOM est acté avec chacun des 6 opérateurs, avec une attention particulière à la qualité de la prise en charge des jeunes accueillis en protection de l'enfance.

Recommandation n°5 : Contribuer, en lien avec les missions locales, à la bonne exécution sur l'ensemble du Département, de l'accord-cadre national de 2020 pour l'insertion socioprofessionnelle.

Le Département est conscient de sa responsabilité à faciliter l'accès au droit commun pour les jeunes majeurs afin de favoriser les parcours d'insertion et prévenir les situations de précarité. Ainsi, il est pleinement inscrit dans le déploiement d'une dynamique partenariale autour de l'insertion des jeunes. Cette dynamique trouve une traduction concrète, notamment sur la sécurisation des parcours, dans la mise en œuvre du dispositif « Autonomise Toit » auquel sont associées les missions locales sur le versant insertion (56 % de jeunes accompagnés par le dispositif sont issus de l'ASE à l'échelle départementale). Le partenariat de proximité entre les quatre missions locales et les services enfance est facilité par la territorialisation des politiques sociales et notamment de la politique enfance qui permet de construire des actions collectives au plus près de jeunes en s'appuyant sur les besoins et les constats des territoires.
Afin d'approfondir les partenariats et enrichir les collaborations, le Département va s'appuyer sur la convention cadre nationale, établie entre l'Union nationale des missions locales et Départements de France, signée le 8 octobre 2024.

Recommandation n°6 : Formaliser un projet d'accès à l'autonomie conformément aux dispositions de l'article R. 222-6 du Code de l'action sociale et de la famille en vue d'assurer un suivi exhaustif des jeunes concernés.

L'Assemblée départementale a adopté le 16 février 2024, le référentiel relatif à l'autonomie des jeunes, avec une mise en œuvre opérationnelle depuis le 1er mars 2024. Les services enfance et le service MNA utilisent le projet d'accès à l'autonomie, ainsi que le guide d'autoévaluation, lors de l'entretien des 16 et 17 ans. Chaque projet est individualisé et adapté aux besoins spécifiques de chaque jeune.
Ce nouvel outil sera évalué après un an de mise en œuvre et ajusté le cas échéant.

Recommandation n°7 : Adapter la durée de l'accompagnement des jeunes majeurs jusqu'à leur pleine autonomie afin de prévenir les ruptures de parcours.

Les principes affirmés par la collectivité sont conformes à cette attente. L'ambition est bien d'accompagner les jeunes jusqu'au bout de leur scolarité et d'adapter la durée de l'accompagnement aux besoins spécifiques de chaque jeune. Il est à préciser qu'au regard des spécificités du public MNA, la durée des contrats jeune majeur (CJM) ne peut être comparée à celle des contrats établis pour les autres jeunes de l'ASE. En effet, le CJM MNA a vocation à finaliser les démarches d'insertion et d'autonomie déjà entreprises du temps de la minorité du jeune.

Recommandation n°8 : Veiller à garantir l'effectivité du droit au retour à l'aide sociale à l'enfance pour les jeunes majeurs.

Conformément aux termes du paragraphe 3.2.4 du rapport (page 60), le Département a généralisé, depuis le 1er mars 2024, l'entretien avec chaque jeune accueilli à l'ASE, six mois après sa sortie du dispositif.

Sur ce point, le Département a élaboré un courrier qui est remis au jeune lors de l'entretien de fin de contrat, aux termes duquel il est indiqué qu'un rendez-vous de suivi lui est proposé dans un délai de 6 mois. Il y est également mentionné la possibilité de reprendre contact avec le service enfance. Lors de ce dernier rendez-vous de fin de contrat, le référent de parcours s'assure de disposer des bonnes coordonnées téléphoniques du jeune, de son adresse et courriel.
Par ailleurs, les 22 Maisons départementales de la Solidarité du Département assurent un accueil inconditionnel du public, en cas de difficulté rencontrée. Ainsi tout jeune peut s'adresser à l'une des Maisons départementales de la Solidarité et un accompagnement lui sera proposé selon ses besoins. Le décloisonnement de nos politiques de solidarités en MDS, l'accent mis sur l'approche pluridisciplinaire des situations et la continuité des parcours permettra de reprendre un accompagnement sans rupture.

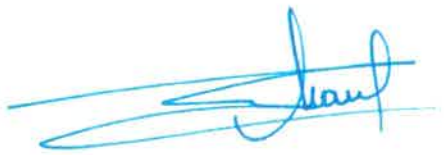
Aussi, au vu des explications ci-dessus, je souhaiterais atténuer les propos de la conclusion intermédiaire en page 69 du rapport qui mentionnent, je cite « le droit au retour à l'ASE n'est pas garanti en l'absence de la généralisation des entretiens à six mois après la sortie ASE », considérant que la généralisation est intervenue depuis le 1er mars 2024.

Enfin, je vous signale qu'une erreur s'est glissée dans le rapport concernant le nombre de places ouvertes en hébergement pour les jeunes MNA. Le tableau page 29 indique 262 places en hébergement MNA. Or, le Département dispose à ce jour de 256 places.

Pour conclure, je tiens à vous faire part de la force et de la constance de l'engagement du Département en faveur des enfants, des jeunes et notamment les jeunes majeurs, alors même que notre collectivité se trouve empêchée dans les actions qu'elle souhaite entreprendre. En effet, le contexte budgétaire contraint et inédit auquel la collectivité doit faire face, nécessite un engagement fort de l'Etat au côté du Département pour relever le défi crucial de la prévention et la protection de l'enfance.

Veuillez croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma sincère considération.

La Présidente
du Conseil départemental d'Indre-et-Loire,



Nadège ARNAULT

DEPARTEMENT D'INDRE-ET-LOIRE

Direction de la prévention et protection de l'enfant de la famille

ID WD : 32015
Référence interne :

REPUBLIQUE FRANCAISE

ARRÊTÉ DÉSIGNANT LES MEMBRES DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE D'ACCÈS À L'AUTONOMIE DES JEUNES DE MOINS DE 21 ANS AYANT ÉTÉ CONFIÉS À L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE D'INDRE-ET-LOIRE

La Présidente du Conseil départemental d'Indre-et-Loire,

Vu le Code général des collectivités territoriales,

Vu le Code de l'Action Sociale et des Familles, en particulier les articles L222-5, L. 222-5-2, l'article R. 222-8 du Code de l'action sociale et des familles et suivants,

Vu la loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, dite « Loi Taquet »,

Vu l'arrêté du 8 août 2023 instituant la commission départementale d'accès à l'autonomie,

Vu la séance du Conseil départemental en date du 18 octobre 2023 au cours de laquelle Madame Nadège ARNAULT a été élue Présidente du Conseil départemental,

Considérant l'ensemble des retours reçus par Madame la Présidente du Conseil départemental suite à la sollicitation des membres devant siéger à la Commission départementale d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs,

Sur la proposition de Madame la Directrice Générale des Services par intérim,

ARRETE

Article 1 : Madame Valérie JABOT, Vice-Présidente du Conseil départemental d'Indre-et-Loire, chargée de la Prévention et Protection de l'Enfance, assure, en sa qualité, la présidence de la Commission départementale d'accès à l'autonomie des jeunes de moins de 21 ans ayant été confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance conformément à l'article R. 222-8 du Code de l'action sociale et des familles.

Article 2 : Sont membres de la Commission :

En qualité de représentant de l'Etat,
- Monsieur THOMAS CAMPEAUX, Préfet d'Indre-et-Loire

En qualité de Président du Conseil régional Centre-Val de Loire,
- Monsieur François BONNEAU, Président du Conseil Régional

Au titre de l'agence régionale de santé,
- Madame Cristina GUILLAUME, Référente territoriale

Au titre des services de l'éducation nationale,
- Madame Delphine SCHWARTZ, Conseillère technique sociale

Au titre de la protection judiciaire de la jeunesse,
- Madame Cathy MÜNSCH, Directrice du STEMO

Au titre de la caisse des allocations familiales,
- Madame Elisabeth MALIS, Directrice

Au titre de la caisse primaire d'assurance maladie,
- Madame Stéphanie FAILLIE, Directrice adjointe

Au titre du centre régional des œuvres universitaires et scolaires,
- Madame Stéphanie PLOTON, Conseillère Technique responsable du Service Social

Au titre des directeurs d'une ou de plusieurs associations gestionnaires des établissements et services de protection de l'enfance concernés par l'accès à l'autonomie ou l'accueil des majeurs de moins de vingt-et-un an,

- Madame Marie-Eva CHARASSON, représentante de l'Association Entraide et Solidarités,
- Madame Stéphanie BERTAUD, représentante de la Croix Rouge,
- Monsieur Jérôme DE SOUSA PINTO, Directeur d'établissements Fondation Apprentis d'Auteuil

Au titre de l'association régionale des missions locales,
- Monsieur ESKI, Président

Au titre de France Travail,
- Monsieur Jean-Marie CANONICI, Référent territorial

Au titre de l'union régionale pour l'habitat des jeunes,
- Madame Caroline JOVENEAUX, Directrice générale de l'Association Jeunesse et Habitat

Au titre d'un ou plusieurs centres d'information et d'orientation du département,
- Madame Geraldine MIGNE, Directrice départementale

Au titre de représentation des présidents d'une ou plusieurs associations départementales mentionnées à l'article L. 224-11 du code de l'action sociale et des familles,
- Monsieur Maxime GROULT, Président de l'ADEPAPE 37

Au titre de service intégré d'accueil et d'orientation mentionné au L. 345-2-4 du CASF
- Madame Floriane SARRADE-LOUCHEUR, Responsable SIAO 37 et AVIHL

Article 3 : Autres représentants de structures ou services, associés par le Président du Conseil départemental, susceptibles d'apporter des éléments utiles à l'insertion des jeunes, notamment le réseau Information jeunesse labellisé par l'Etat.

Représentants du Département :

- Madame Nathalie GOUIN, Directrice de la Prévention et de la Protection de l'Enfant et de la Famille, suppléée par : Madame Catherine DESFORGES, Directrice déléguée à la Protection de l'Enfant,
- Monsieur Martial BOURDAIS, Directeur de l'Insertion, de l'Habitat et du Logement, Conseil départemental d'Indre-et-Loire, suppléé par : Monsieur Romain EDELIN, Chef de Service Habitat et Logement,
- Madame Anaïs TRAVIA, Chef de Service Mineurs Non Accompagnés,
- Madame Géraldine DEJODE, Chef de Service Enfance,

Représentant de la DDETS :
- Sabrina LELUHERNE, Chargée de mission insertion

Article 4 : la Commission Départementale d'Accès à l'Autonomie des jeunes majeurs se réunit au minimum deux fois par an.

Article 5 : Le mandat des membres de la Commission prend fin en même temps que le mandat ou les fonctions au titre desquels les intéressés ont été désignés.

Article 6 : Un procès-verbal de la réunion de la commission sera établi à l'issue de chaque séance. Le secrétariat administratif de la Commission sera assuré par un agent du Conseil départemental d'Indre-et-Loire.

Article 7 : Le présent arrêté sera notifié aux membres de la Commission Départementale d'Accès à l'Autonomie.

Article 8 : Madame la Directrice Générale des Services par intérim du Conseil départemental d'Indre-et-Loire est chargée de l'exécution du présent arrêté publié au recueil des actes administratifs du Conseil départemental d'Indre-et-Loire.

Cet acte sera rendu exécutoire immédiatement après sa transmission au représentant de l'Etat et sa publication, en application de l'article L. 3131-1 du Code général des Collectivités Territoriales.

Signé électroniquement par : Nadège ARNAULT
Date de signature : 03/12/2024
Qualité : Présidente du Conseil Départemental d'Indre et Loire

Jean-Gérard PAUMIER

Madame Armelle DAAM
Présidente de la Chambre Régionale des Comptes
Centre-Val de Loire
15, rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLÉANS CEDEX 1

Le 18 novembre 2024

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu votre notification du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du département d'Indre-et-Loire dans le cadre de l'enquête portant sur les dispositifs relatifs aux jeunes majeurs.

Comme le rapport le rappelle, le budget consacré à la politique de l'enfance est celui qui a le plus progressé de toutes les politiques sociales du Département :

- Les dépenses sont passées de 67 M€ en 2018 à 93 M€ en 2023, soit plus de 38 % en 5 ans. Si on remonte plus haut, les moyens affectés à la politique de l'enfance entre 2014 et 2023 ont augmenté de 45 M€, soit plus de 94,2 %.

- Le seul budget consacré aux jeunes majeurs est passé de près de 2,5 M€ en 2018 à environ 6 M€ en 2023, soit + 137 %.

La politique de l'enfance connaît une augmentation des situations qui s'est accélérée après le Covid avec un effet à retardement.

Malheureusement, alors que les années antérieures étaient marquées par le dynamisme des ressources propres du Département, le retournement brutal de la conjoncture immobilière crée une problème majeur qui met le Département en difficulté car les besoins augmentent au moment où les ressources diminuent.

C'est pourquoi, l'observation principale que je tiens à faire a trait au décalage entre l'analyse approfondie dans le rapport des dispositifs législatifs, réglementaires, juridiques, administratifs et organisationnels et l'évocation minimale des aspects budgétaires actuels de cette question, pourtant partie intégrante de la politique de la protection de l'enfance.

Ainsi, l'encadré intitulé « l'essentiel » de la synthèse page 5 se borne à constater la progression des dépenses à la charge du Département, sans évoquer leur compensation par l'Etat.

De même, à la suite du graphique page 14 qui souligne le doublement du coût de la prise en charge des jeunes majeurs et parle « des dépenses sociales jugées insuffisamment compensées », la page 15 du rapport indique seulement que « le Département estime que le financement apporté par l'Etat reste très insuffisant, au regard des dépenses consenties par le Département pour cette mission nouvelle ».

Le tableau n° 2 de la page 15 intitulé « participation financière de l'Etat » aurait pu faire figurer pour les 2 rubriques la participation financière du Département, ce qui aurait montré objectivement la réalité de la répartition du financement de la politique de l'enfance entre Etat et Département.

.../...

Page 16, l'encadré intitulé « la contribution financière de l'Etat à la prise en charge des MNA » aurait mérité à mon avis de préciser les chiffres au niveau départemental de l'Indre-et-Loire en indiquant également le montant des dépenses à ce titre du Département.

Enfin, la conclusion intermédiaire de la page 25, si elle souligne bien la progression des dépenses liées à la protection de l'enfance à la charge du Département et la fragilité du financement de cette politique, elle ne dit rien de la question, à mes yeux centrale, de la compensation financière insuffisante par l'Etat.

La politique de l'enfance est au cœur de la double contradiction des politiques de l'Etat concernant la Solidarité Nationale dont il a délégué la compétence aux Départements :

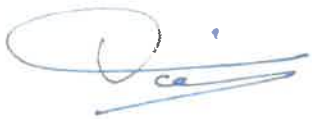
- **Les dépenses structurelles de Solidarité sont financées de manière croissante par des recettes conjoncturelles des Départements liées à l'immobilier (DMTO).**
- **De plus, année après année, l'Etat compense de moins en moins les dépenses, demande toujours plus aux Départements, alourdit les procédures et complexifie l'organisation.**

Cette insuffisance préoccupante de compensation est rappelée par le rapporteur dans les propos de l'ordonnatrice actuelle et de moi-même comme une opinion alors qu'il me semble que c'est un fait objectif, constatable et qui devrait être relevé comme tel par le rapport.

A ce titre, la juste compensation des Départements par l'Etat pour la politique de l'enfance pourrait à mon sens figurer en exergue de toutes les recommandations du rapport, lesquelles n'appellent pas d'observations particulières de ma part si ce n'est que nombre d'entre elles sont déjà en cours de réalisation.

En conclusion, la politique de l'enfance me semble le défi le plus crucial auquel sont confrontés les Départements, défi auquel ils ne pourront faire face sans une réforme de son financement, avec une part accrue de l'Etat.

Veuillez croire, Madame la Présidente, à l'exspression de ma considération distinguée.



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 Orléans Cedex 1
Tél. : 02 38 78 96 00
centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr
https://www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire