

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a contrôlé, sur les exercices 2019 à 2022, la maison des adolescents de Saône-et-Loire, constituée sous forme de groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) à gestion privée. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune aux juridictions financières, sur le dispositif des maisons des adolescents.

Aux termes de leur cahier des charges national, actualisé en 2016, les maisons des adolescents sont des lieux ressource pour les adolescents âgés de 11 à 25 ans, leur famille et les professionnels, qui s'inscrivent dans les politiques publiques en faveur de la santé et du bien-être des adolescents.

Des modalités de gouvernance globalement conformes au cahier des charges mais une stratégie à finaliser

La maison des adolescents de Saône-et-Loire, compétente sur l'ensemble du département, a été créée en 2011 dans le cadre d'un appel à projets lancé par le conseil départemental et l'Etat. Elle est portée par un GCSMS dénommé Adobase 71 dont les membres fondateurs sont le département de Saône-et-Loire, le centre hospitalier spécialisé de Sevrey, les associations les PEP 71, Sauvegarde 71 et le Prado Bourgogne ainsi que l'institut départemental de l'enfance et de la famille. Ils ont été rejoints par la commune de Chalon-sur-Saône et la communauté d'agglomération du Grand Chalon en 2019.

La MDA exerce des missions d'accueil, d'écoute, d'accompagnement et d'orientation, mais également d'information et de prévention ainsi que le développement d'un pôle ressources. Elle s'adresse aux jeunes, à leurs familles et aux professionnels intervenant auprès d'adolescents.

Le GCSMS dispose d'une convention constitutive signée en 2011, modifiée par voie d'avenants pour le faire évoluer du droit public au droit privé, le doter d'un budget propre et d'un bureau exécutif et lui donner la capacité de devenir employeur. Cette convention a fait l'objet d'une actualisation et d'une réécriture intégrant l'ensemble des avenants antérieurs, entrée en vigueur en 2019. Ce document, qui fonde à la fois le groupement et la MDA, est globalement conforme au cahier des charges national. Toutefois, ses signataires sont les seuls membres du groupement et non l'ensemble des financeurs.

Le GCSMS s'est doté d'un règlement intérieur, qui précise ses missions, son organisation et son fonctionnement. Deux instances de gouvernance, l'assemblée générale et le bureau exécutif, présidées par un administrateur, ont été mises en place et se sont régulièrement réunies sur la période, participant ainsi au fonctionnement de la MDA. Néanmoins, le comité de pilotage prévu par la convention constitutive et le règlement intérieur ne s'est réuni que pour des projets spécifiques.

Le pilotage de l'activité de la MDA par l'ARS est effectué en lien avec la direction territoriale, notamment concernant les demandes de mesures nouvelles. Toutefois, l'attribution des financements aux MDA est déterminée par un comité régional de l'ARS au regard des

crédits disponibles et des projets des différentes MDA. S'il n'existe pas de cahier des charges régional des MDA, l'ARS a conduit en 2023 une évaluation de ce dispositif pour réinterroger les modalités d'attribution des financements.

En ce qui concerne la stratégie interne de la MDA, l'élaboration d'un projet de service a été initiée en 2019. S'il reste à finaliser et à actualiser le cas échéant, la chambre souligne la pertinence de la démarche initiée et la qualité du document. Elle invite la MDA à en faire valider la version finale par ses instances de gouvernance et à préciser les orientations visées par un plan d'actions hiérarchisé et structuré dans le temps.

Les documents régionaux de planification de la santé mentionnent de manière limitée les MDA comme un acteur du parcours de prévention et de prise en charge des adolescents.

A l'échelon départemental, la MDA est clairement identifiée dans le projet territorial de santé mentale comme un des leviers permettant de renforcer la coordination des acteurs autour des parcours enfants-adolescents. L'objectif d'améliorer sa couverture départementale a fait l'objet d'une mise en œuvre effective. En revanche, la MDA ne porte aucune action spécifique dans les contrats locaux de santé (CLS). Elle est mentionnée en tant que partenaire de France Addictions et de la Mutualité française de Bourgogne-Franche-Comté qui pilotent des actions de prévention des conduites à risque chez les adolescents et les jeunes adultes.

Un dispositif en adaptation aux besoins du territoire en dépit de moyens limités et d'un réseau de partenaires sous tensions

Au 1^{er} janvier 2023, 83 257 jeunes étaient âgés de 11 à 25 ans en Saône-et-Loire (15,1 % de la population départementale, contre 16,9 % en moyenne régionale et 17,8 % en moyenne nationale). Bien qu'il s'agisse d'une part minoritaire de cette population, la MDA de Saône-et-Loire accompagne chaque année environ 650 jeunes ou parents dans le cadre d'entretiens individuels (0,75 % des jeunes âgés de 11 à 25 ans reçus en entretien individuel en 2023).

Alors qu'en 2019, la MDA était centrée sur ses deux sites de Mâcon et Chalon-sur-Saône, la stratégie de déploiement territorial mise en œuvre sur la période permet désormais une large couverture sur le département de Saône-et-Loire, grâce aux permanences d'Autun, Louhans, Paray-le-Monial, Le Creusot et Montceau-Les-Mines ainsi qu'à des permanences avancées sur Bourbon-Lancy, Gueugnon, Marcigny, Digoin, Pierre-de-Bresse (notamment au sein d'établissements scolaires). En 2023, les principales communes de résidence des jeunes accueillis sont Chalon-sur-Saône (15 % des jeunes reçus), Mâcon (9 %), Le Creusot (4 %) et Montceau-les-Mines (4 %). Près de 11 % des jeunes reçus habitent dans un autre département.

Les conditions d'accueil, en termes de locaux et d'organisation, sont conformes au cahier des charges malgré des moyens contraints. En particulier, aucun site n'est ouvert toute la semaine, ce qui peut restreindre l'accès de certains jeunes ou parents et complexifie la construction de liens partenariaux avec d'autres structures. Les entretiens sont réalisés sur rendez-vous, mais la MDA envisage de réintroduire des plages d'accueil sans rendez-vous sur les sites de Mâcon et Chalon-sur-Saône, pour répondre à la spontanéité des demandes des jeunes. Si les délais d'obtention d'un premier rendez-vous sont très réactifs sur le site de Mâcon, les temps d'attente sur le site de Chalon-sur-Saône et dans les permanences sont plus longs.

En début de période, des entretiens en binômes étaient proposés systématiquement en première intention sur le site de Chalon-sur-Saône. Depuis 2022, ils sont réalisés par un seul professionnel sur l'ensemble des sites, afin d'harmoniser les pratiques et de rationaliser les moyens au regard de l'activité. Sur les deux sites de Mâcon et Chalon-sur-Saône, une réunion clinique hebdomadaire est organisée chaque semaine pour permettre aux professionnels d'évoquer les situations, ce qui contribue au maintien d'une approche pluridisciplinaire. Néanmoins, l'absence d'un temps médical à Mâcon et dans les permanences territoriales limite la possibilité de traitement de certaines situations complexes.

En outre, les professionnels sont de plus en plus confrontés à des situations relevant du soin, dans un contexte de difficultés importantes d'orientation vers d'autres structures de prise en charge à plus long terme, tels que les centres médico-psychologiques, ce qui les conduit à prolonger ponctuellement l'accompagnement.

La MDA organise également des actions collectives auprès de 300 à 400 jeunes ou parents et à destination des professionnels, parfois en lien avec des partenaires et selon des modalités distinctes en fonction des zones du département. En revanche, elle a parfois des difficultés pour réunir suffisamment de participants sur les activités proposées.

Par ailleurs, les modalités de suivi de l'activité ont comporté sur la période des fragilités importantes. Afin d'y remédier, la MDA a récemment souscrit à une solution métier qu'elle espère pouvoir mettre en œuvre courant 2024.

Des moyens caractérisés par un soutien financier et matériel important du département et une équipe pluridisciplinaire malgré un temps médical restreint

Avec un montant de 514 276 € en 2022 et de 579 094 € en 2023, le niveau de financement de la MDA de Saône-et-Loire est proche de la moyenne des financements attribués par MDA au niveau national. Le coût moyen d'un accueil individuel à la MDA peut ainsi être estimé en 2022 à un maximum de 748 € par jeune (699 € en incluant les parents reçus individuellement) ou à 256 € par acte/entretien¹.

La structuration du financement de base de la MDA est conforme au cahier des charges national, avec des moyens matériels principalement apportés par l'agence régionale de santé (ARS) (52 % des ressources de la MDA en 2023) et par le conseil départemental (44 %). D'après l'évaluation régionale du dispositif réalisée par l'ARS en 2023, la contribution de l'ARS à la MDA représente 2,9 € par jeune en 2022 alors que la moyenne régionale a été estimée à 4,2 € par jeune. D'autres collectivités territoriales contribuent au fonctionnement de manière complémentaire, notamment par la mise à disposition de locaux. Des financements de la CAF sont également versés au titre de la labellisation point accueil et écoute jeunes, obtenue en 2020.

¹ Il s'agit d'un plafond car cette estimation ne tient pas compte des actions collectives à destination des jeunes ou des parents ainsi que de celles à destination des professionnels. Ces dernières occupent néanmoins une part plus faible dans l'activité de la MDA.

Sur la période sous revue, les effectifs de la MDA ont augmenté sur la période en équivalent temps plein (7,8 ETP en 2022), en lien avec l'ouverture de permanences à partir de 2020. Avec des effectifs dans la moyenne régionale mais représentant un ETP pour 10 674 jeunes âgés de 11 à 25 ans dans le département, la MDA de Saône-et-Loire paraît ainsi relativement peu dotée.

Si les effectifs de la MDA sont caractérisés par leur pluridisciplinarité, la chambre constate que la MDA n'a pas disposé d'un temps médical conforme au cahier des charges sur ses deux principaux sites. Cette situation, en privant la MDA d'une expertise médicale particulièrement précieuse dans le traitement et l'orientation de situations complexes, pourtant de plus en plus nombreuses, limite le caractère pluridisciplinaire de la prise en charge proposée.