Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHÔNE

L'accompagnement des jeunes majeurs

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 2

SYNTHÈSE 4

RECOMMANDATIONS 5

INTRODUCTION 6

1 PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT 7

2 LA POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES MAJEURS 9

2.1 Une stratégie départementale aux orientations bien établies en faveur des jeunes majeurs 11

2.1.1 Des orientations stratégiques du département en faveur des jeunes majeurs dans la lignée des évolutions normatives 11

2.1.1.1 Une orientation stratégique pour l'accompagnement des jeunes majeurs définie dès 2016 mais aux objectifs partiellement atteints 12

2.1.1.2 Les nouveaux axes stratégiques et opérationnels à destination des jeunes majeurs renforcés pour la période 2023-2027 12

2.1.2 La participation du département aux stratégies nationales à destination de la jeunesse depuis 2018 15

2.1.2.1 La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et la précarité 15

2.1.2.2 La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 17

2.2 Un dispositif en faveur des jeunes majeurs conforme mais dont la formalisation doit être actualisée 18

2.2.1 L'absence de formalisation des nouvelles dispositions de la loi relative à la protection des enfants de 2022 dans le règlement départemental d'aide sociale 18

2.2.2 Les conditions d'accès au dispositif d'accompagnement des jeunes majeurs 18

2.2.3 Les conditions de mise en œuvre du dispositif d'accompagnement des jeunes majeurs 19

2.2.4 Les mesures d'accompagnement 19

2.2.5 Un dispositif adapté en fonction des spécificités de certains publics 20

2.2.5.1 Une adaptation du dispositif d'accompagnement aux besoins spécifiques des MNA devenus majeurs 20

2.2.5.2 Une prise en charge croissante des jeunes majeures en situation de grossesses précoces 21

2.2.5.3 Une prise en charge des jeunes majeurs les plus défavorisés, n'ayant pas bénéficié du dispositif de l'ASE 21

2.3 Un déploiement partiel du « droit à l'accompagnement » par le département des Bouches-du-Rhône 22

2.3.1 Une prompte appropriation des dispositions législatives de 2016 en faveur des jeunes majeurs malgré l'absence de coordination 22

2.3.1.1 L'anticipation du projet d'accès à l'autonomie 22
2.3.1.2 L'absence de protocole de partenariat avec l'État 23
2.3.1.3 Un effort d'information sur le droit à l'allocation de rentrée scolaire 23
2.3.2 L'absence de mise en œuvre des nouveaux dispositifs d'accompagnement des jeunes majeurs 24
2.3.2.1 Le renforcement des dispositifs existants 24
2.3.2.2 L'absence d'adaptation des procédures départementales aux nouvelles dispositions de la loi de 2022 25
2.4 Les moyens mis au service de l'accompagnement des jeunes majeurs 26
2.4.1 Des efforts renforcés pour garantir l'accès au logement 27
2.4.2 Une prise en charge des jeunes majeurs plus onéreuse que celle des autres bénéficiaires de l'ASE 29
2.5 Une gestion partenariale de la politique jeunes majeurs à régulariser et à renforcer 32
2.5.1 L'absence de signature de protocole avec les services de l'État, ainsi qu'avec les responsables institutionnels et associatifs 33
2.5.2 La commission départementale d'accès à l'autonomie est inactive 33
2.5.3 La participation du département à une expérimentation d'instance de coordination : le comité départemental de protection de l'enfance 34
2.6 Une absence d'évaluation de l'efficacité du dispositif visant à l'autonomisation des jeunes majeurs 34

ANNEXES 37

Annexe n° 1. Indicateurs opérationnels de l'autonomie 38
Annexe n° 2. Modes d'hébergement attribués aux jeunes majeurs 39
Annexe n° 3. Estimation du coût de l'accompagnement des jeunes majeurs 42

SYNTHÈSE

Principal acteur en matière de solidarités humaines, le département des Bouches-du-Rhône met en œuvre les politiques sociales destinées à corriger les inégalités, au sein d'un territoire qui connaît des disparités socio-économiques fortes. Certaines de ces politiques sont déclinées en dispositifs pour accompagner vers l'autonomie les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, devenus majeurs.

La collectivité inscrit le droit à l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie comme l'une des priorités de son dernier schéma d'organisation sociale et médico-sociale. Elle situe ainsi son action dans le cadre des stratégies nationales de protection de l'enfance et de lutte contre la pauvreté et la précarité.

Cependant, si le département déploie une stratégie orientée en faveur de l'autonomisation des jeunes majeurs, sa traduction opérationnelle reste insuffisante. Ainsi, le règlement départemental d'aide sociale n'a pas été actualisé après l'entrée en vigueur de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. La loi oblige notamment le département à établir un contact avec les jeunes six mois après leur majorité. Un entretien, dont l'objectif est de rappeler le « droit au retour » du jeune dans le dispositif de protection de l'enfance et d'établir un bilan du parcours de l'intéressé, peut aboutir à la mise en place d'un contrat jeune majeur ou à une orientation hors du service de l'aide sociale à l'enfance, en fonction des besoins identifiés. Ces dispositions obligatoires ne sont pas mises en œuvre par la collectivité de manière effective.

Les dispositions de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant ont été intégrées dans le dernier schéma d'organisation social et médico-social. Cependant, le protocole partenarial devant être établi par le président du conseil départemental avec les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille n'a toujours pas été élaboré. Les démarches partenariales engagées par le département en faveur de la protection de l'enfance et de l'autonomie des jeunes majeurs sont lacunaires, ce qui limite une articulation efficace des dispositifs déployés sur le territoire par les acteurs concernés.

La collectivité rencontre en outre des difficultés pour produire des données fiables permettant d'assurer une évaluation de la stratégie déployée et un suivi des moyens alloués aux jeunes majeurs. Cette carence rend complexe voire impossible l'évaluation des dispositifs de protection de l'enfance en matière d'autonomisation des jeunes pris en charge. Pour y remédier, un travail portant sur la donnée et l'harmonisation des outils d'évaluation a été engagé. Il n'a toutefois pas encore apporté de résultats exploitables.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Établir des indicateurs de résultats du schéma d'organisation sociale et médico-sociale en faveur de l'enfance pour garantir un suivi chiffré et objectif.

Recommandation n° 2. : Actualiser le règlement départemental d'aides sociales des dispositions normatives prévues par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

Recommandation n° 3. : Élaborer sans délai le protocole partenarial sur la sortie de l'aide sociale à l'enfance des jeunes majeurs, prévu par l'article L. 222-5-2 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 4. : Mettre en place le bilan à six mois sur le parcours et l'accès à l'autonomie des jeunes majeurs à la sortie du dispositif, prévu par l'article L. 222-5-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 5. : Améliorer les outils de gestion et de suivi des dispositifs mis en place au sein de la direction enfance famille dans le but d'obtenir un coût exhaustif.

Recommandation n° 6. : Élaborer sans délai le protocole partenarial relatif à la coordination des responsables institutionnels et associatifs autour de la prévention et de la protection de l'enfance, prévu par l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 7. : Installer et réunir sans délai la commission départementale d'accès à l'autonomie, comme le prévoit l'article R. 222-8 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 8. : Formaliser une définition de l'autonomie des jeunes majeurs permettant d'évaluer l'efficacité de la politique publique d'accompagnement

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du département des Bouches-du-Rhône porte sur les exercices 2018 et suivants. Il s'inscrit dans le cadre de l'enquête commune aux juridictions financières relative au dispositif « contrats jeunes majeurs ».

Le contrôle a été ouvert par lettre du 1er février 2024 de la présidente de la chambre adressée à Mme Martine Vassal, présidente du conseil départemental et unique ordonnatrice en fonction durant la période contrôlée.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à la présidente du conseil départemental qui en a accusé réception le 12 juillet 2024. Des extraits du rapport ont été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 9 octobre 2024 les observations définitives ci-après qui portent sur l'accompagnement des jeunes majeurs par les services de protection de l'enfance du département des Bouches-du-Rhône.

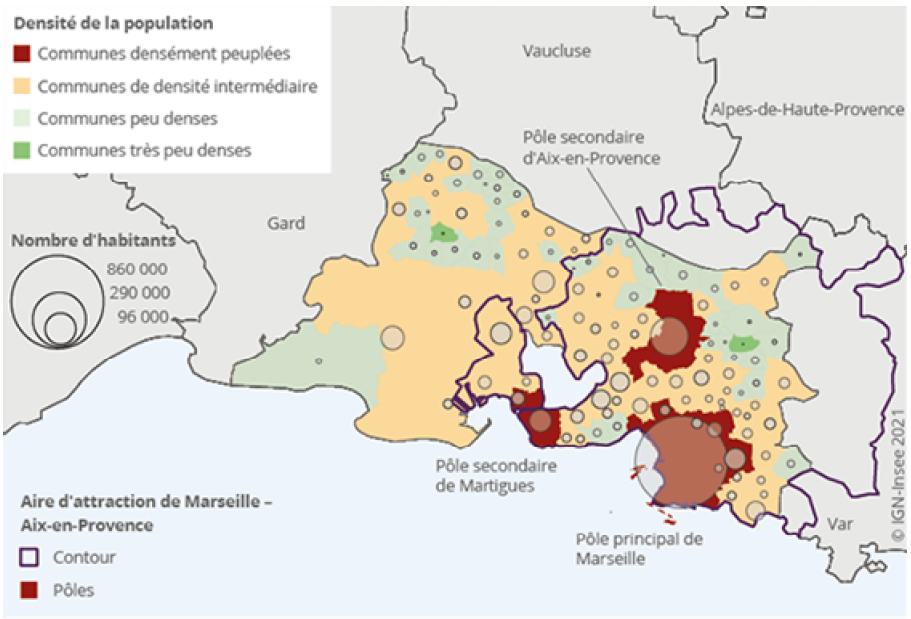
1 PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT

Le département des Bouches-du-Rhône est le troisième département le plus peuplé de France derrière les départements du Nord et de Paris, avec 2 069 118 habitants en 2023[1]. Il fait partie des six départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et représente 40 % de la population régionale, répartie au sein des 119 communes des Bouches-du-Rhône.

Le territoire se caractérise par des contrastes marqués, notamment en termes de densité de population et des indicateurs socio-économiques pouvant avoir des incidences sur la mise en œuvre des politiques sociales du département.

La densité démographique s'élève à 402,6 hab./km², indicateur près de 4 fois supérieur à la densité démographique nationale et 2,5 fois supérieur à la densité mesurée en région. Les deux principales communes du département, Marseille et Aix-en-Provence rassemblent à elles-seules la moitié de la population départementale. Cette densité est d'autant plus forte autour de la métropole Aix-Marseille-Provence que le reste du territoire départemental est couvert par des espaces naturels sensibles et des territoires agricoles dont le parc national des Calanques, ou les parcs naturels régionaux de Camargue.

Carte n° 1 : Répartition de la population dans le département des Bouches-du-Rhône



Source : Insee.

[1] Données provisoires de l'Insee.

Le contexte socio-économique est révélateur de fragilités mais aussi de fortes inégalités dans les Bouches-du-Rhône. Le taux de chômage s'élève à 13,2 % contre 12,2 % en France métropolitaine alors que le marché du travail local connaît une dynamique à la hausse de l'emploi salarié dans le secteur privé[2] et tout particulièrement le secteur tertiaire marchand. Près de 60 % du tissu économique du département est orienté vers les prestations de services[3]. Alors que le territoire est marqué par le développement de la pétrochimie et de la métallurgie autour de l'Étang-de-Berre et par la présence d'entreprises fleurons de la fabrication de matériel de transport, de l'affrètement ou de la microélectronique, le secteur de la construction et de l'industrie ne représente que 15 % des emplois.

Le taux de pauvreté monétaire s'élève à 18,5 % contre 14,9 % en France et 17 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur, troisième région la plus pauvre de France.

Les indicateurs socio-économiques montrent une plus grande précarité économique des 18-25 ans. Cette population représente 0,17 million d'habitants soit 9 %[4]de la population des Bouches-du-Rhône en 2021[5].

Tableau n° 1 : Comparaison socio-économique des jeunes majeurs de 18-25 ans sur le territoire des Bouches-du-Rhône par rapport à la population totale française

Indicateurs	Jeunes majeurs (18-25 ans)		Population totale	
	Bouches-du-Rhône	France métropolitaine	Bouches-du-Rhône	France métropolitaine
Taux de pauvreté	**36,1 %**	31,4 %	**18,5 %**	14,9 %
Taux de chômage	**26,6 %**	25,0 %	**13,2 %**	12,2 %
Revenu médian (en euros)	**17 043**	17 969	**22 925**	23 078

Source : Insee.

Le département des Bouches-du-Rhône, en charge de la protection sociale de l'enfance, accueille plus de 9 000 mineurs et jeunes majeurs en moyenne par an. Chaque année, en moyenne, 172 nouveaux bénéficiaires disposent d'une mesure éducative ou d'un placement. La crise sanitaire de 2020 a entrainé une hausse de 6 % des bénéficiaires des dispositifs de protection de l'enfance. Le nombre de jeunes majeurs pris en charge a presque doublé en partie sous l'effet de la croissance du flux de mineurs non accompagnés sollicitant un contrat jeune majeur à leur majorité.

Ainsi, au regard de la forte évolution de la part des jeunes majeurs prise en charge par les services départementaux et des difficultés économiques qui les caractérisent, la collectivité s'est saisie du sujet de l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs depuis 2016.

[2] + 0,5 % au premier trimestre 2023 selon les données de la DREETS PACA.
[3] Données Pôle Emploi au 31 décembre 2020.
[4] Source Insee.
[5] Les 18-25 ans représentent en France 8 % de la population totale en 2021.

2 LA POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES MAJEURS

Les dispositifs destinés aux jeunes majeurs s'inscrivent dans la continuité des politiques publiques de protection de l'enfance. Ces dernières visent les politiques ou les mesures directement tournées vers les enfants, tendant à prévenir ou suppléer une défaillance familiale, comme le prévoient l'article 375 du code civil et l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

La compétence des services d'aide sociale à l'enfance (ASE) a été confiée aux départements par la loi[6] du 6 janvier 1986. Les missions de l'ASE sont définies à l'article L. 221-1 du CASF et visent notamment, pour ce qui concerne les jeunes majeurs, à « *apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique (…) aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre* ». Ces missions ont été renforcées par trois grandes lois au cours des dernières années :

- la loi du 5 mars 2007 « *réformant la protection de l'enfance* »[7], qui définit pour la première fois les objectifs et le champ de la protection de l'enfance ;
- les lois du 14 mars 2016 dite « loi Meunier »[8] et du 7 février 2022 dite « loi Taquet »[9] relatives à « la protection de l'enfant ».

Ces deux dernières lois ont permis d'élargir la protection accordée aux jeunes majeurs. La loi du 14 mars 2016 prévoit notamment la préparation du projet d'accès à l'autonomie du jeune un an avant la majorité au travers d'un ou de plusieurs entretiens en lien avec les autres partenaires institutionnels ; le prolongement de la prise en charge jusqu'à échéance d'une année scolaire ou universitaire engagée ; l'adoption de protocole de partenariat entre le département, l'État et les autres acteurs dans une approche globale ; la constitution d'un pécule sur la base des allocations de rentrée scolaire durant la durée du placement et mise à disposition du jeune au moment de sa majorité.

La loi du 7 février 2022 rend pour sa part obligatoire la prise en charge des jeunes majeurs issus de l'ASE qui en ont besoin, jusqu'à leurs vingt-et-un ans. Cette prise en charge reste néanmoins facultative pour tout jeune majeur n'ayant jamais été accompagné par le service de la protection de l'enfance durant sa minorité.

[6] Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

[7] Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

[8] Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

[9] Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

Présentation de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, dite « Loi Taquet »

Plusieurs mesures concernent les jeunes majeurs sortant de l'ASE et visent notamment la fin des sorties non préparées, communément appelées « sorties sèches » de l'ASE à la majorité, en garantissant un accompagnement pour les 18-21 ans par les départements et l'État :

- ***Accès aux droits :***
  - l'obligation pour le département d'informer le jeune de ses droits et de lui notifier les conditions de son accompagnement ;
  - un entretien obligatoire avec tout majeur accueilli, six mois après sa sortie du dispositif de l'ASE ;
  - un entretien supplémentaire peut être accordé au jeune à sa demande jusqu'à ses 21 ans ;
  - l'obligation d'informer les mineurs non accompagnés (MNA) de l'accompagnement de l'ASE dans les démarches en vue d'obtenir une carte de séjour à la majorité ou, le cas échéant, en vue de déposer une demande d'asile.
- ***Insertion professionnelle :***
  - la systématisation de la proposition du contrat engagement jeune (CEJ) aux majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge par le service de l'ASE ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) dans le cadre d'une mesure de placement.
- ***Logement :***
  - l'interdiction des prises en charge en hôtel, à l'exception des situations d'urgence pour une durée ne pouvant excéder deux mois (hors situation de handicap), une interdiction totale étant prévue en 2024 ;
  - les jeunes majeurs pris en charge avant leur majorité par le service de l'ASE sont un public prioritaire pour l'accès au logement social, mais aussi les jeunes de plus de 21 ans ayant bénéficié d'un accompagnement jeunes majeurs jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge.
- ***Accompagnement :***
  - l'obligation pour le département d'accompagner les jeunes majeurs désireux d'accéder à leurs origines ;
  - l'accompagnement des jeunes de 18 à 21 ans est conditionné au fait d'avoir été accueilli par le service de l'ASE lors de sa minorité. En revanche, les jeunes suivis pendant leur minorité dans le cadre d'une mesure de milieu ouvert, accueillis au titre de la PJJ, dans un établissement médico-social ou sanitaire au titre d'un handicap, ou rencontrant des difficultés particulières lors de l'accès à la majorité ne bénéficient pas de droit à un tel accompagnement ;
  - les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de 21 ans qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants peuvent être également pris en charge à titre temporaire, par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance ;
  - le principe d'un entretien obligatoire six mois après la sortie du dispositif ou à la demande du jeune jusqu'à ses 21 ans doit pouvoir favoriser « un droit au retour » à l'ASE des jeunes majeurs avant 21 ans, même si ces jeunes ont refusé à 18 ans de prolonger leur accompagnement ou s'ils n'en remplissaient plus les conditions.

- ***Gouvernance :***
  - la création d'un nouveau groupement d'intérêt public (GIP) « France enfance protégée » affirmant le rôle de l'État dans le champ de la protection de l'enfance et soulignant sa responsabilité en matière de coordination des acteurs publics et privés ;
  - une expérimentation sur cinq ans d'un comité départemental, coprésidé par le président du département et le représentant de l'État dans le département. L'instance peut se réunir en formation restreinte pour coordonner les actions menées pour la prise en charge d'un jeune majeur âgé de moins de 21 ans en cas de situation particulièrement complexe ou en cas de dysfonctionnement grave intervenu dans sa prise en charge.

Source : Note juridique « La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : contexte, analyses et perspectives », ONPE, mai 2022.

2.1 Une stratégie départementale aux orientations bien établies en faveur des jeunes majeurs

2.1.1 Des orientations stratégiques du département en faveur des jeunes majeurs dans la lignée des évolutions normatives

Conformément aux articles L. 312-4 et L. 312-5 du CASF, le département élabore le schéma d'organisation sociale et médico-sociale. Ces schémas permettent de dresser un bilan de l'offre sociale et médico-sociale existante, d'apprécier les besoins de la population et leurs perspectives d'évolution et adapter l'offre en conséquence, de définir les critères d'évaluation des actions prévues dans le schéma ainsi qu'une stratégie de prévention des maltraitances dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

Le département a choisi de produire un fascicule du schéma d'organisation sociale et médico-sociale consacré exclusivement à l'enfance et à la famille. Deux schémas ont été réalisés durant la période sous revue : un premier schéma pour les années 2016-2020, prolongé durant l'année 2021, et un second schéma en cours, adopté en février 2023 par la commission permanente du conseil départemental, couvrant la période 2023-2027. Ces nouvelles orientations stratégiques sont issues des conclusions de groupes de travail rassemblant les acteurs de la politique de protection de l'enfance sur le territoire, et notamment des anciens jeunes bénéficiaires de l'ASE, par l'intermédiaire de l'association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE13).

2.1.1.1 Une orientation stratégique pour l'accompagnement des jeunes majeurs définie dès 2016 mais aux objectifs partiellement atteints

Dès le schéma d'organisation sociale et médico-sociale 2016-2020, la collectivité a consacré une orientation stratégique pour l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie. Ainsi, le quatrième axe, intitulé « *Renforcer la continuité et la cohérence des parcours en protection de l'enfance ainsi que le pilotage du dispositif départemental* » contenait une fiche-action 20 désignée « *Mieux anticiper et préparer la sortie du dispositif d'ASE* ».

Le plan d'action consistait à systématiser le bilan pour chaque jeune dès l'âge de 16 ans pour anticiper la sortie du dispositif d'aide sociale à l'enfance et ce, conformément à la loi du 14 mars 2016[10]. Dans cette optique, le département planifiait de sensibiliser les assistants familiaux et les maisons d'enfants à caractère social (MECS) à la préparation à l'autonomie des jeunes. Enfin, une approche partenariale était envisagée entre le département et les acteurs de l'insertion, de la formation et du logement pour faciliter l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge par l'ASE.

De manière moins directe, la troisième orientation stratégique s'adressait également aux jeunes majeurs dans le cadre de l'adaptation de l'offre des établissements aux profils des publics et visait à renforcer la régulation du dispositif[11]. Elle consistait à ouvrir davantage de place pour accueillir les jeunes majeurs dans les foyers jeunes travailleurs (FJT) et en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Le bilan des actions planifiées dans le schéma d'organisation sociale et médico-sociale 2016-2020 révèle que seule la réalisation des bilans auprès des jeunes avant l'arrivée de l'âge de la majorité est une action entièrement mise en place, les trois autres devant être poursuivies voire étendues.

2.1.1.2 Les nouveaux axes stratégiques et opérationnels à destination des jeunes majeurs renforcés pour la période 2023-2027

Dans le cadre de la réalisation du schéma d'organisation sociale et médico-sociale 2016-2020, un diagnostic a été réalisé par le département.

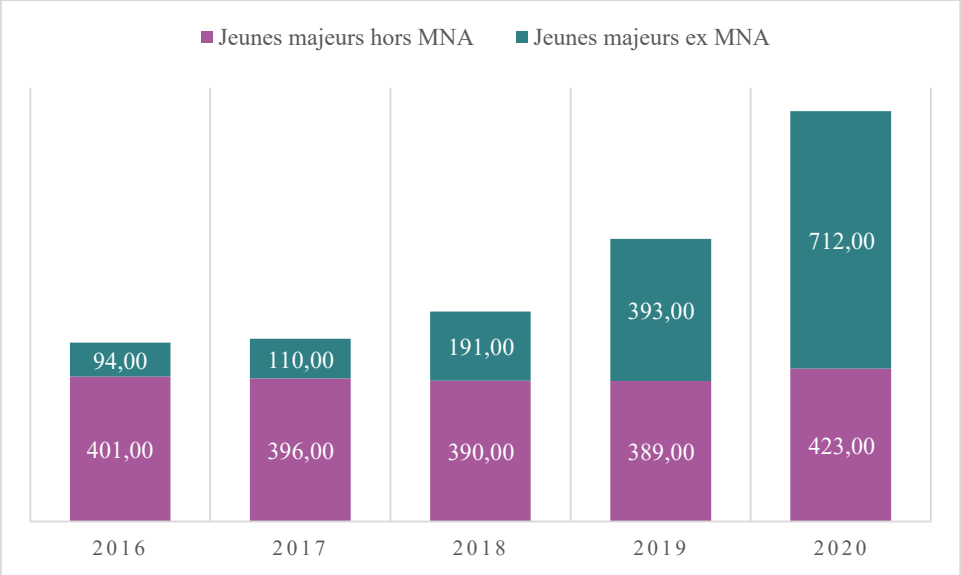
Ainsi, l'étude réalisée en interne par la direction enfance famille (DEF) en 2021 a recensé les différentes solutions proposées dans les structures d'accueil concourant à l'autonomisation des jeunes de l'ASE. Malgré le constat d'une pluralité d'actions existantes, la méconnaissance des dispositifs de droit commun par les professionnels a été soulignée. La situation s'explique par l'absence de partenariat au niveau départemental, pourtant prévu par la loi de 2016, et de référentiel départemental des dispositifs mobilisables. À cela s'ajoute le manque d'harmonisation des pratiques relatives à la gestion budgétaire des établissements d'accueil, ou aux actions menées pour l'accès au logement, l'accès à la culture, au sport, à la santé, ou encore à la mobilité. Enfin, l'accès au logement est une problématique prégnante qui continue d'agir en défaveur de l'autonomie des jeunes majeurs sur le territoire.

[10] Article 15 de la n° 2016-297 du 14 mars 2016.

[11] Orientation 3 : adapter les modes d'accompagnement en protection de l'enfance aux besoins des enfants et des familles - fiche action 12 : adapter l'offre des établissements aux profils des publics et renforcer la régulation du dispositif.

De plus, la période précédente a été marquée par une forte hausse de la prise en charge des MNA, dont le nombre a presque quadruplé entre 2016 et 2021. Ainsi, les anciens MNA ayant atteint l'âge de la majorité ne comptaient que pour 22 % du total des jeunes majeurs pris en charge au début de la période. En 2021, ils représentent près de la moitié des accompagnements au titre du contrat jeune majeur. Cette évolution a conduit à une tension sur le dispositif d'accueil et notamment sur le dispositif d'hébergement des jeunes majeurs.

Graphique n° 1 : Nombre de prises en charge des jeunes majeurs



Source : Données internes de la direction enfance famille du département des Bouches-du-Rhône.

Devant ce constat, le département a consacré une orientation de son schéma pour renforcer et outiller l'accompagnement à l'autonomie des jeunes majeurs[12]. L'orientation se décline en deux fiches actions, référencées comme étant de « première priorité ». La première consiste à mieux outiller les jeunes à l'apprentissage de l'autonomie et doit être mise en œuvre à la fin de l'année 2024. La seconde vise à renforcer le travail partenarial autour des situations des jeunes accédant à l'autonomie et doit aboutir pour la fin de l'année 2026.

[12] Orientation 8 du schéma d'organisation sociale et médico-sociale en faveur de l'enfance et de la famille 2023-2027.

Pour garantir leur réalisation, les actions ciblées dans le schéma ont été déclinées en objectifs, moyens à déployer et indicateurs de résultat. Néanmoins, sur les 10 actions à déployer pour répondre à la stratégie d'accompagnement des jeunes majeurs, seulement huit indicateurs ont été renseignés. En outre, certains des indicateurs mentionnés prennent la forme d'indicateurs de production, traduisant des activités à mettre en œuvre par les services départementaux. Les indicateurs « *cadre du CJM repensé* » ou « *adoption et mise en place d'un outil commun d'évaluation de l'autonomie* » pour l'objectif « *mieux outiller les jeunes à l'apprentissage de l'autonomie* » ou bien « *mise en place d'un annuaire des acteurs et d'instances partenariales* » pour l'objectif « *renforcer le travail partenarial autour des situations de jeunes accédant à l'autonomie* » l'illustrent. Or, un indicateur doit mesurer la réalisation de l'objectif prédéfini, de manière objective, au regard de l'efficacité socio-économique de l'action réalisée, de la qualité de service rendue aux citoyens ou bien de l'efficience de la mesure.

Pour ce faire, le guide de la performance[13] précise qu'à chaque objectif doit être associé un ou plusieurs indicateurs chiffrés permettant d'atteindre des cibles fixées par rapport aux résultats passés.

Ainsi, les indicateurs quantitatifs et qualitatifs doivent être révisés, notamment autour des données qui seront disponibles grâce à la récente création d'une cellule dédiée à la donnée au sein de la direction « enfance famille ». En effet, en réponse aux recommandations de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'avril 2022 qui invitaient la collectivité à renforcer le pilotage stratégique de la direction enfance famille grâce notamment au déploiement d'un pilotage des données d'activité afin de mieux allouer les moyens en fonction des besoins des territoires, une cellule de gestion de la donnée est en cours de création. Deux pôles seront placés sous la responsabilité d'un chef de service[14] : l'un d'entre eux sera dédié à la gestion de l'offre d'accueil et l'autre sera chargé du recueil et de l'analyse des données. Un agent statisticien analyste a été recruté récemment pour renforcer l'exploitation des données et déployer des indicateurs de résultat.

L'accès à de telles données permettra un suivi plus régulier des objectifs à atteindre. Les réunions annuelles de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE), instance partenariale en charge du suivi de la politique de protection de l'enfance, pourraient consacrer un temps au suivi des objectifs de la stratégie en faveur de l'enfance. En effet, les partenaires ont déjà soulevé la question du suivi opérationnel de la stratégie. Lors de la réunion du 11 janvier 2023, un représentant de l'UDAF 13[15] indiquait, au sujet de l'accompagnement des jeunes majeurs, qu'« *il existe donc bien une forte volonté du Département d'améliorer les choses mais la réalité du terrain montre encore des retards importants.* ». Si l'ODPE aborde chaque année la question des jeunes majeurs du point de vue du nombre de contrats signés, le suivi de l'efficience de la politique permettra d'éclairer au mieux les acteurs institutionnels et associatifs de l'instance.

Recommandation n° 1. : Établir des indicateurs de résultats du schéma d'organisation sociale et médico-sociale en faveur de l'enfance pour garantir un suivi chiffré et objectif.

[13] Guide méthodologique présentant les éléments de cadrage de la démarche de performance mis en place par la direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics en avril 2020.

[14] La fiche de poste pour le recrutement du chef de ce nouveau service a été publiée le 9 avril 2024.

[15] Union départementale des associations familiales des Bouches-du-Rhône.

2.1.2 La participation du département aux stratégies nationales à destination de la jeunesse depuis 2018

2.1.2.1 La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et la précarité

Afin de répondre aux problèmes nationaux de pauvreté et de précarité des jeunes, le gouvernement a mis en place en 2018 une stratégie visant à lutter contre les inégalités sociales dès le plus jeune âge et à cibler l'insertion et l'emploi comme moyens de sortie de la pauvreté. Des engagements pour les jeunes majeurs sont pris, notamment pour ceux issus des services de la protection sociale de l'enfance avec la volonté d'empêcher les sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance. L'objectif se concrétise par deux actions : la prévention pour éviter les situations de rupture et un renforcement de l'accompagnement vers l'autonomie. Pour assurer l'appropriation par les collectivités territoriales de cette stratégie portée par la délégation interministérielle à la pauvreté et les commissaires à la lutte contre la pauvreté, la voie de la contractualisation a été choisie. Selon le bilan réalisé fin 2021, 13 milliards d'euros (Md€) ont été consacrés à la stratégie nationale, dont 48 millions d'euros (M€) pour la prévention des sorties sèches de l'ASE.

Depuis 1er janvier 2024, un « pacte des solidarités » est entré en vigueur pour compléter la stratégie précédente avec une hausse de 50 % des crédits allouées au plan de lutte contre la pauvreté. Pour garantir l'effectivité des actions sur le territoire, des contrats locaux des solidarités doivent être conclus entre le préfet de département et le conseil départemental.

Le département s'est inscrit dans cette démarche en contractualisant avec l'État à partir de 2019 pour les exercices 2019 à 2021 puis les exercices 2021 à 2023. Une convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) a été signée pour une durée de trois ans renouvelables dès 2019[16] et a pris fin au 31 décembre 2023. Ainsi, durant la période 2019-2022, la participation versée par l'État au département s'élève à 23 M€.

Tableau n° 2 : Bilan financier de la convention CALPAE

	Part Département	Part État	Total
2019	2 609 155 €	2 609 155 €	5 218 310 €
2020	5 464 686 €	5 554 686 €	11 019 372 €
2021	6 076 716 €	5 826 716 €	11 903 432 €
2022	6 426 830 €	6 156 828 €	12 583 658 €
2023	4 319 525 €	2 808 477 €	7 128 002 €
Total	**24 896 912 €**	**22 955 862 €**	**47 852 774€**

Source : Bilan plan pauvreté 2023 – DGAS, direction de l'insertion.

[16] Délibération n° 34 du 27 juin 2019.

Entre 2019 et 2021, un montant de 2,6 M€ a été attribué à la politique d'accompagnement des jeunes majeurs sur le territoire des Bouches-du-Rhône, par un cofinancement à parts égales entre l'État et le département, sous condition de réalisation des actions.

Tableau n° 3 : Actions en faveur des jeunes majeurs menées dans le cadre de la stratégie nationale de pauvreté et de précarité

	2019	2020	2021
Accompagner les sorties de l'ASE	442 998	436 243	449 400
Mise en place de maraudes mixtes État/département	400 000	400 000	480 000
Total	**842 998**	**836 243**	**929 400**

Source : Bilans du plan pauvreté 2019, 2020 et 2021.

Le département a ensuite rejoint le dispositif « Pacte des solidarités » pour les années 2024 à 2027.

Deux actions principales en direction des jeunes majeurs au titre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance ont été menées : le financement de maraudes ainsi que le financement de structures d'accueil spécifiques pour l'accompagnement vers l'autonomie.

Le département s'est engagé à financer l'hébergement ainsi que l'accompagnement à l'autonomie dans le cadre d'une convention avec l'union départementale pour l'habitat des jeunes (UDHAJ) pour la création de places d'accueil dans des foyers jeunes travailleurs (FJT), réservées à des bénéficiaires de « contrats jeunes majeurs ». L'objectif est de permettre aux jeunes majeurs sortis de l'aide sociale à l'enfance (ASE) d'apprendre à vivre seuls en toute autonomie dans un logement.

Dans ce cadre, les dispositifs déployés interviennent pour l'accompagnement éducatif mais surtout en faveur de l'insertion sociale et professionnelle. Une allocation ou un salaire leur est versé chaque mois pour qu'ils apprennent à gérer un budget. Cette action, mise en place dès janvier 2018 avant même la signature du contrat avec les services de l'État, avait permis la création de 58 places. En 2022, leur nombre a été porté à 220, soit 18 % du total des offres de logement proposées aux jeunes majeurs bénéficiant d'un dispositif d'hébergement.

De plus, des groupes de maraudes rassemblant les services de l'État et ceux du département, en partenariat avec l'association départementale pour le développement des actions de prévention (ADDAP13), ont été déployés dans les quartiers du centre-ville gare Saint-Charles et les zones d'habitat indigne de Marseille. Ces maraudes visent à se rapprocher des jeunes en sortie sèche, vivant dans la rue, en *squats* ou zones d'habitat indigne, pour nouer un lien de confiance et ainsi mieux les accompagner dans leur projet de vie et d'insertion (hébergement, emploi, formation). Les éducateurs les orientent alors vers les maisons départementales de solidarité (MDS) où ils sont conseillés et informés des différents dispositifs d'accès aux droits dont ils peuvent bénéficier.

Les équipes de maraude peuvent également rencontrer des jeunes en sortie sèche qui sont originaires d'autres départements où ils ont pu bénéficier de mesures de protection de l'enfance. Dans ce cas, le département des Bouches-du-Rhône se met en relation avec le département d'origine pour connaître le dossier du jeune majeur, vérifier qu'un suivi est réalisé, étudier si un contrat jeune majeur peut être conclu dans les Bouches-du-Rhône, ou bien s'il sera porté par le département d'origine. Un retour dans le département d'origine peut également être envisagé. Néanmoins, les services départementaux font le constat que peu de demandes de « contrats jeunes majeurs » remontent de ces maraudes en raison de l'éloignement de certains des dispositifs qui leur sont ouverts.

2.1.2.2 La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance portée par le ministère de la santé et des solidarités a été élaborée de manière complémentaire à la stratégie pauvreté, sur le volet spécifique de la protection de l'enfance. Elle vise à améliorer la prise en charge des enfants protégés par l'ASE et à renforcer les dispositifs de prévention. Elle repose sur une démarche partenariale mise en place en 2020.

Dans ce cadre, le département a signé une convention tripartite de prévention et de protection de l'enfance pour la période 2022-2024 avec la préfecture des Bouches-du-Rhône et l'agence régionale de santé (ARS) le 16 novembre 2022. Ainsi, le département a pu déployer de nouvelles actions à destination des plus fragiles, notamment des jeunes majeurs grâce à un financement de l'État pour un montant total de 14 M€. Le bilan remis n'a pas permis d'orienter les montants alloués de manière spécifique vers les jeunes majeurs. Il retrace néanmoins les actions réalisées au titre de la stratégie nationale.

Ainsi, la collectivité s'est engagée à mettre en place le conseil des jeunes de la protection de l'enfance (CPJE). Cette instance participative a été installée le 17 novembre 2023. Elle réunit toutes les six semaines un groupe d'enfants issus de l'ASE, âgés de 9 à 21 ans. L'objectif est de leur offrir un espace où ils peuvent s'exprimer et émettre des propositions à la direction « enfance famille », au même titre qu'une association d'usagers sur les services de la protection de l'enfance. La sollicitation du CPJE va être croissante, l'ODPE[17] ayant annoncé sa participation à la prochaine réunion de l'instance.

À ces dispositifs, s'ajoutent des mesures qui figuraient dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en ce qui concerne le financement d'hébergement et l'accompagnement vers l'autonomie ainsi que la valorisation du dispositif de la Touline. Ce dispositif vise un accompagnement personnalisé vers plus d'autonomie et d'indépendance pour garantir l'entrée du jeune dans la vie adulte. Chaque jeune est accueilli et accompagné par un référent unique. L'objectif est de sécuriser le parcours de chaque jeune majeur en agissant sur différents leviers dont l'insertion, la formation, le logement, la santé, les démarches administratives, l'accès aux droits, ou encore la justice.

[17] Cette mention apparaît dans le procès-verbal de la réunion de l'ODPE du 13 décembre 2023.

Enfin, depuis juin 2022, un nouveau projet a été mis en œuvre, désigné « Soli'pairs 13 ». En partenariat avec l'association ADEPAPE13, un projet d'appartement de mise à l'abri est en cours de réflexion par les bénévoles de l'association mais aussi les jeunes issus de l'ASE. Au-delà d'une offre de logement, il s'agit d'offrir à des jeunes majeurs en situation de détresse un accompagnement personnalisé et un suivi régulier pour les guider vers l'autonomie.

2.2 Un dispositif en faveur des jeunes majeurs conforme mais dont la formalisation doit être actualisée

2.2.1 L'absence de formalisation des nouvelles dispositions de la loi relative à la protection des enfants de 2022 dans le règlement départemental d'aide sociale

Le règlement départemental d'aide sociale (RDAS) est un acte règlementaire prévu par les articles L. 3214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et L. 121-3 du CASF. Le règlement constitue le document de référence pour les conditions d'attribution des prestations sociales légales et facultatives du département. Il revêt un caractère opposable.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, le RDAS a été actualisé à six[18] reprises par l'assemblée délibérante. Néanmoins, aucune de ces mises à jour ne concernent les nouvelles dispositions liées aux modifications normatives apportées par la loi précitée. La dernière version en vigueur du RDAS date d'octobre 2023.

L'absence d'actualisation fait courir un risque de rupture d'égalité d'accès aux droits des bénéficiaires. La chambre engage la collectivité à actualiser le RDAS des nouvelles dispositions de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

Recommandation n° 2. : Actualiser le règlement départemental d'aides sociales des dispositions normatives prévues par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

2.2.2 Les conditions d'accès au dispositif d'accompagnement des jeunes majeurs

L'accompagnement des jeunes majeurs peut concerner tout jeune majeur de moins de 21 ans, ne disposant pas de ressource ou d'un soutien familial suffisant. S'il est obligatoire pour les mineurs ayant été confiés aux services de l'ASE, même de manière provisoire, il reste facultatif pour les mineurs n'ayant jamais été pris en charge par l'ASE.

[18] Les actualisations du RDAS ont été validées par l'assemblée délibérante en, mars 2022, juin 2022, octobre 2022, mai 2023 et septembre 2023.

Aux conditions relatives aux potentiels bénéficiaires de l'accompagnement, s'ajoutent des conditions relatives aux parents. Ces derniers doivent répondre à l'obligation alimentaire envers leur enfant, et ce même après sa majorité, conformément aux articles L. 228-1 et L. 228-2 du CASF et 203 à 211 du code civil. L'aide apportée aux jeunes majeurs est donc subsidiaire et son attribution s'évalue en fonction des ressources parentales.

2.2.3 Les conditions de mise en œuvre du dispositif d'accompagnement des jeunes majeurs

La mise en place d'un dispositif d'accompagnement jeune majeur n'est pas automatique, même pour les jeunes pris en charge par l'ASE. Elle est conditionnée par la réception d'une lettre de demande auprès de l'inspecteur enfance-famille (IEF), rédigée par le jeune souhaitant bénéficier du dispositif. Ainsi, seuls les volontaires peuvent rejoindre cette démarche. La chambre rappelle que l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs est un droit applicable à tous et ne doit ni dépendre d'un critère de motivation ni être entravé par un excès de formalisme administratif. À ce titre, l'article R. 222-6 du CASF dispose que le « *président du conseil départemental complète si nécessaire […] le projet d'accès à l'autonomie formalisé lors de l'entretien pour l'autonomie* ».

Une fois la demande réceptionnée, l'instruction est menée par le travailleur social référent du mineur qui analyse la demande du jeune, la position des parents, et/ou celle de l'établissement ou de la famille d'accueil. En fonction de l'évaluation de la situation familiale, l'inspecteur enfance-famille adresse un courrier aux parents afin de leur rappeler le principe de l'obligation alimentaire.

En cas de décision favorable, l'IEF reçoit le jeune pour signer un contrat d'accueil provisoire jeune majeur (APJM) préparé par le référent avec l'intéressé selon une trame prédéfinie, ainsi que les représentants de la structure d'accueil. En cas de décision défavorable, l'inspecteur enfance-famille informe le jeune par courrier motivé ainsi que le service instructeur.

Le contrat peut prendre fin à l'atteinte des 21 ans du jeune majeur, à la demande écrite du jeune majeur accompagné ou bien en cas de non-respect du contrat. À son terme, le contrat peut être renouvelé, sous réserve du rapport des travailleurs sociaux référents du bénéficiaire.

Bien que cela ne soit pas formulé, le droit au retour peut être mis en place au sein du département. Ainsi, un jeune majeur ayant quitté le dispositif peut, à l'issue d'une réévaluation complète de sa situation, bénéficier d'un contrat jeune majeur. Aucune différence de traitement n'est exercée entre un droit au retour et une demande initiale. Les travailleurs sociaux remettent une note d'évaluation à l'IEF faisant état de la situation du jeune : rupture familiale, situation professionnelle, dette, motivation. Ce dernier décidera de l'intégration au sein du dispositif du jeune porteur de la demande.

2.2.4 Les mesures d'accompagnement

Les services du département proposent des mesures d'accompagnement, adaptées et évolutives en fonction des besoins du jeune majeur tout au long de sa prise en charge. Celles-ci peuvent revêtir trois formes :

- un accompagnement éducatif ;
- un accompagnement financier, dont le montant maximal s'élève à 700 € ;
- une aide éducative, financière et d'hébergement.

À l'issue de la prise en charge, l'inspecteur enfance-famille peut accorder une prime d'installation, dont le taux est fixé par délibération, au jeune majeur avant ses 22 ans, à sa demande et sur production de justificatifs de revenus et de l'épargne éventuelle ainsi que les devis des dépenses envisagées. La somme ne peut excéder 1 300 € renouvelable une fois.

2.2.5 Un dispositif adapté en fonction des spécificités de certains publics

2.2.5.1 Une adaptation du dispositif d'accompagnement aux besoins spécifiques des MNA devenus majeurs

Les anciens mineurs non accompagnés, du fait de leur isolement familial et de l'absence de ressources souffrent d'une situation très précaire. Ayant rejoint les dispositifs de l'ASE mineurs, ils peuvent bénéficier d'un contrat d'accompagnement jeune majeur au même titre que les autres jeunes majeurs. Ainsi, comme pour l'ensemble des jeunes majeurs accompagnés par le dispositif, des prises en charge évolutives leur sont proposées. Il est alors recherché l'adéquation entre l'autonomie du jeune, la modalité d'hébergement et l'accompagnement éducatif.

Cependant, des spécificités, tant dans la procédure que dans l'accompagnement proposé, ont été mises en place. En raison de leur prise en charge à un âge plus tardif ainsi que de l'importance des flux d'arrivée, le rendez-vous au moins un an avant l'âge de la majorité pour faire un bilan sur l'autonomie du jeune n'est pas systématisé. Le rendez-vous a alors lieu à 18 ans. À leur demande, ils peuvent être reçus avant leur majorité. Les anciens MNA sont presque tous demandeurs d'une prise en charge après leur majorité.

Le refus d'accompagnement des anciens MNA au titre du dispositif jeune majeur entraîne de manière quasi-systématique un recours. En 2023, le département était concerné par 26 recours contentieux, dont 24 ont été introduits par un ancien MNA. Sur les 20 instances introduites contre le département qui ont donné lieu à une décision de justice, la demande du jeune a été rejetée dans 12 cas, le département a été condamné dans 8 cas.

Les services départementaux prêtent une attention particulière aux jeunes faisant l'objet d'une situation irrégulière sur le territoire voire une obligation de quitter le territoire français (OQTF). À ce titre, une fiche procédure a été produite pour respecter les jurisprudences les plus récentes en la matière. Ces situations sont néanmoins rares. Depuis la promulgation de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration de janvier 2024[19] et ce jusqu'en mai 2024, le département des Bouches-du-Rhône ne compte qu'un seul cas de refus de prise en charge en raison d'une OQTF.

[19] Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Au-delà de l'aspect procédural, les services départementaux ont adapté les pratiques éducatives aux besoins de ce public. Le département leur offre la possibilité d'avoir recours à des conseils juridiques pour toute question sur leur situation administrative. En plus de l'apprentissage de la gestion budgétaire, les éducateurs spécialisés sont amenés à traiter la problématique spécifique de l'envoi d'argent à la famille restée au pays d'origine. Pour les accompagner dans l'intégration à la société française, la question de la citoyenneté est traitée de manière spécifique pour les anciens MNA. Enfin, des efforts particuliers sont déployés en matière de formation pour permettre leur insertion professionnelle. Des cours de français langue étrangère (FLE) sont dispensés aux MNA et pris en charge par les MECS.

2.2.5.2 Une prise en charge croissante des jeunes majeures en situation de grossesses précoces

Les services de la protection de l'enfance sont confrontés au sujet de la grossesse précoce. La grossesse précoce concerne les filles enceintes dont le jeune âge accroît les risques d'effets sur la santé et les conséquences sociales négatives. Dans le département, 1 % des jeunes femmes sont concernées en 2023 contre 1,4 % à l'échelle nationale. Cette situation est de plus en plus rencontrée parmi les MNA. Les grossesses peuvent survenir durant le parcours de prise en charge par l'ASE ou bien il peut s'agir d'anciennes MNA venues sur le territoire avec leur enfant. Pour répondre à leur besoin, un parcours à la parentalité leur est proposé.

Ces jeunes majeures sont accueillies au sein de cinq centres maternels adaptés à leurs besoins relatifs à leur parentalité, où 215 places leur sont réservées. De nombreux bénévoles se proposent comme familles d'accueil. Les services de l'ASE les forment pour qu'ils puissent obtenir un agrément délivré par services de la protection maternelle et infantile (PMI). Sur le territoire, l'association Soliha œuvre pour proposer des dispositifs d'accueil urgence pour les femmes et enfants. Pour répondre à ce besoin croissant, le département a pour projet de relancer, via France Travail, la mobilisation des candidats potentiels pour le recrutement d'assistantes familiales.

2.2.5.3 Une prise en charge des jeunes majeurs les plus défavorisés, n'ayant pas bénéficié du dispositif de l'ASE

Les jeunes issus des quartier prioritaires de la ville ainsi que les jeunes sans domicile fixe figurent également parmi les publics spécifiques du fait de la plus grande précarité à laquelle ils sont confrontés.

S'il n'existe aucun dispositif spécifique pour ces jeunes majeurs, les individus en situation de grandes difficultés peuvent être repérés dans le cadre de maraudes ou d'intervention de la prévention spécialisée. Ils seront alors orientés si besoin vers les maisons départementales de la solidarité (MDS) pour une évaluation sociale et une éventuelle demande d'accompagnement jeune majeur avec ou sans hébergement. De plus, dans le cadre du projet « Soli' Pairs 13 », ces jeunes peuvent bénéficier d'un hébergement d'urgence et d'un accompagnement personnalisé dans l'ensemble des démarches de la vie quotidienne.

Enfin, pour le public des jeunes dits ni en étude, ni en formation, ni en emploi (NEET), la direction de l'insertion du département et les missions locales ont programmé en 2024 de travailler sur la manière la plus appropriée pour répondre à leur besoin et les accompagner vers l'insertion. Néanmoins, aucun accompagnement spécifique n'est réalisé à ce jour et aucun travail préparatoire n'a été engagé en faveur de ce public.

2.3 Un déploiement partiel du « droit à l'accompagnement » par le département des Bouches-du-Rhône

2.3.1 Une prompte appropriation des dispositions législatives de 2016 en faveur des jeunes majeurs malgré l'absence de coordination

2.3.1.1 L'anticipation du projet d'accès à l'autonomie

La préparation du projet d'accès à l'autonomie débute à partir des 16 ans du jeune lors de la commission projet pour l'enfant (CPPE), présidée par l'inspecteur enfance famille, et réunissant les partenaires institutionnels, à laquelle participe le mineur pris en charge. La commission réalise des bilans sur l'ensemble des mesures mises en place pour chaque jeune tout au long de leur parcours au sein de l'ASE. À l'âge de 16 ans du jeune pris en charge, la CPPE porte une attention particulière au projet d'accès à l'autonomie. Les informations recueillies sont transmises et exploitées au moment de la définition du « contrat jeune majeur ». Un modèle de contrat jeune majeur vierge peut être remis au jeune, selon ses capacités de discernement afin qu'il s'empare de la mesure et travaille avec ses référents en amont à la définition des objectifs.

De plus, en réponse aux dispositions de la loi du 14 mars 2016, le département a systématisé l'entretien obligatoire aux 17 ans des jeunes pris en charge par l'ASE. L'entretien permet de rappeler le principe de la fin de prise en charge et de l'obligation alimentaire des parents ainsi que la possibilité de solliciter un contrat d'accueil provisoire jeune majeur. À défaut de sollicitation, le jeune peut être réorienté vers un accompagnement social de droit commun, vers une mission locale ou bien une structure d'hébergement pour adulte tel qu'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

Si le jeune sollicite l'accompagnement du département dans le cadre du dispositif jeune majeur, la demande fait l'objet d'une évaluation sociale et éducative par son lieu d'accueil ou par le référent enfance-famille de la maison de solidarité. Celle-ci est transmise à l'inspecteur enfance-famille pour décision.

2.3.1.2 L'absence de protocole de partenariat avec l'État

La loi du 14 mars 2016 a prévu la signature par le département, l'État et la région, d'un protocole partenarial, dont l'objectif est de préparer et mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge. Une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources doit être apportée aux jeunes atteignant la majorité civile. Ainsi, le département des Bouches-du-Rhône ne répondait pas aux obligations de l'article L. 222-5-2 du CASF qui précise qu'un « *protocole est conclu par le président du conseil départemental, conjointement avec le représentant de l' État dans le département et le président du conseil régional et avec le concours de l'ensemble des institutions et des organismes concernés, afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse* ».

Un projet de protocole partenarial relatif à l'accompagnement des jeunes majeurs est en cours de rédaction. La chambre prend note de l'engagement de la présidente du conseil départemental à présenter le document lors de la prochaine réunion de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance qui se tiendra le 13 décembre 2024.

Recommandation n° 3. : Élaborer sans délai le protocole partenarial sur la sortie de l'aide sociale à l'enfance des jeunes majeurs, prévu par l'article L. 222-5-2 du code de l'action sociale et des familles.

2.3.1.3 Un effort d'information sur le droit à l'allocation de rentrée scolaire

La loi du 14 mars 2016 relative de la protection de l'enfant a créé un dispositif de gestion par la Caisse des dépôts et consignations de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) des jeunes confiés à l'ASE, versée aux intéressés sous forme de pécule au moment de leur majorité ou de leur émancipation. Cette mesure est destinée à apporter une aide financière aux jeunes qui peuvent se trouver en grande précarité à la sortie de l'ASE et ainsi faciliter leur entrée dans la vie adulte. En vertu des dispositions de l'article R. 543-8-I du code de la sécurité sociale[20], le président du conseil départemental doit informer le mineur de l'existence de ce pécule dans le cadre du projet pour l'enfant (PPE) ou de l'entretien systématique un an avant sa majorité.

Dès 2015, les services de la direction « enfance famille » se sont saisis du sujet et ont établi une fiche de procédure relative à l'allocation de rentrée scolaire. Cette fiche a été transmise aux inspecteurs enfance famille, pour informer les mineurs pris en charge par l'ASE. Ainsi, le sujet peut être abordé lors de la réunion de CPPE axée sur l'autonomie du jeune au moment de l'atteinte de la majorité. Une notice rédigée par la Banque des territoires, explicitant la procédure de retrait de l'allocation, est alors remise au jeune. Lors des réunions de contractualisation de l'accompagnement jeune majeur, l'ensemble de ces informations sont à nouveau fournies au jeune pris en charge.

[20] Décret n° 2016-1375 du 12 octobre 2016 relatif à la constitution, à l'attribution et au versement, à partir de l'allocation de rentrée scolaire, du pécule mentionné à l'article L. 543-3 du code de la sécurité sociale.

2.3.2 L'absence de mise en œuvre des nouveaux dispositifs d'accompagnement des jeunes majeurs

2.3.2.1 Le renforcement des dispositifs existants

La mise en œuvre des dispositions de la loi sur la protection de l'enfance en 2022 n'a pas eu de conséquences significatives sur les mesures déployées par le département des Bouches-du-Rhône depuis 2016. Les procédures relatives au projet d'accès à l'autonomie et au prolongement de la prise en charge jusqu'à la fin de la formation suivie sont restées inchangées.

Certaines procédures ont été renforcées. Des actions complémentaires ont ainsi été conduites pour améliorer l'information délivrée sur l'allocation de rentrée scolaire dont bénéficient les jeunes pris en charge par l'ASE. Deux difficultés majeures font toutefois obstacle à l'accès à ce droit par les bénéficiaires.

La première d'entre elles est relative à l'information des jeunes sur leurs droits. Pour y remédier, le département renforce ses campagnes de prévention. Celle de 2024 a permis d'adresser 785 courriers directement à des majeurs et 1 033 courriers ont été transmis aux familles de mineurs. Un partenariat est par ailleurs engagé entre le département et la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) et la Caisse d'allocations familiales (CAF) dans le but de favoriser l'accès aux droits du public concerné.

La seconde difficulté provient du fait que le versement est conditionné par l'ouverture d'un compte bancaire, ce qui représente une contrainte supplémentaire pour les jeunes issus de l'ASE. Le département a engagé une démarche en faveur de la signature de protocoles avec la Banque Postale et la Caisse d'Épargne afin de faciliter l'ouverture d'un compte bancaire. Dans le même temps, la collectivité accompagne les jeunes de l'ASE dans l'utilisation d'un compte « Anytime » qui ne requière aucun engagement ni document d'identité conditionnant l'ouverture d'un compte bancaire. Ainsi, le pécule et/ou les allocations versées au titre de l'accompagnement jeune majeur, sont crédités sur une carte bancaire qui leur est remise.

Outre la question plus générale de l'accès aux droits, l'ouverture d'un compte bancaire est un élément essentiel pour l'autonomie des jeunes majeurs dont l'émancipation repose aussi sur l'apprentissage de la gestion de leur budget. Le droit à l'information est aussi renforcé par le guide « papier » réalisé par l'ADEPAPE13, association soutenue par le département. En complément, l'association a mis en place l'application « Le13 Autonome », permettant aux jeunes d'accéder aux informations utiles en faveur de l'autonomisation : accès à l'emploi, logement, banque, parcours santé. Un espace d'échanges avec les services de l'ADEPAPE13 est accessible directement par l'application.

2.3.2.2 L'absence d'adaptation des procédures départementales aux nouvelles dispositions de la loi de 2022

L'article 17 de loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a créé l'article L. 222-5-2-1 du CASF qui dispose qu'« *un entretien est organisé par le président du conseil départemental avec tout majeur ou mineur émancipé ayant été accueilli au titre des 1° à 3°, du 5° ou de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 222-5, six mois après sa sortie du dispositif d'aide sociale à l'enfance, pour faire un bilan de son parcours et de son accès à l'autonomie. Un entretien supplémentaire peut être accordé à cette personne, à sa demande, avant qu'elle n'atteigne ses vingt et un ans.* ».

Si un entretien complémentaire peut être accordé au jeune majeur avec l'accord de l'inspecteur enfance famille, la réalisation obligatoire du bilan sur le parcours et l'accès à l'autonomie des jeunes majeurs six mois après la sortie du dispositif n'a pas été mise en place par la collectivité. La chambre engage le département à appliquer cette disposition en faveur du suivi des jeunes majeurs pris en charge par l'ASE.

L'entretien prévu par la loi devrait en outre favoriser, chaque fois que nécessaire, la mise en place d'un « droit au retour » dans le dispositif de protection de l'enfance pour tout jeune majeur dont l'accompagnement a pris fin. L'entretien a en effet pour objet d'établir un bilan sur la situation de l'ancien mineur pris en charge par les services de l'ASE, il permet de réévaluer ses besoins. Ainsi, dans l'hypothèse où le jeune majeur rencontrerait à nouveau des difficultés et serait en demande d'aide, et ce même après avoir initialement refusé l'accompagnement jeune majeur qui lui était proposé, une nouvelle opportunité lui est présentée d'intégrer le dispositif six mois après sa sortie. Ceci est d'autant plus important que dans de nombreux cas, l'accompagnement jeune majeur est refusé par le bénéficiaire qui souhaite s'émanciper des services de la protection de l'enfance, sans avoir toutefois pris toute la mesure des difficultés qu'il aura à surmonter dans sa vie de jeune adulte.

Le département ne communique pas sur cette possibilité apportée par la loi de 2022. L'information d'un « droit au retour » peut tout de même être transmise par l'inspecteur enfance-famille à l'occasion d'un rendez-vous de fin de prise en charge du jeune majeur. Néanmoins cette procédure non systématisée et sur la base du volontariat, ne répond pas aux objectifs de la loi précitée. De plus, la collectivité ne possède aucun dossier relatif à la demande d'un droit de retour, et aucun suivi quantitatif de ce dispositif n'est réalisé.

La chambre engage la collectivité à formaliser le droit au retour dans le RDAS et à mettre en place l'entretien systématique six mois après la sortie du dispositif de l'aide sociale à l'enfance afin d'assurer l'accompagnement vers l'autonomie et de garantir une application complète des dispositions en faveur des jeunes majeurs.

Recommandation n° 4. : Mettre en place le bilan à six mois sur le parcours et l'accès à l'autonomie des jeunes majeurs à la sortie du dispositif, prévu par l'article L. 222-5-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

2.4 Les moyens mis au service de l'accompagnement des jeunes majeurs

En 2023, 1 265 jeunes majeurs du département des Bouches-du-Rhône ont bénéficié d'un accompagnement jeunes majeurs, soit plus du double qu'en 2018. Entre 2018 et 2023, la collectivité a accompagné 3 410 jeunes majeurs supplémentaires. L'année de la crise sanitaire est marquée par une forte hausse (35 %) du nombre de nouveaux contrats signés. Ils ont atteint leur niveau le plus élevé en 2021 avant de décroître en 2022. Ainsi, plus que les réformes législatives, le contexte social et le niveau de précarité conditionnent le volume des contrats en faveur des jeunes majeurs.

Tableau n° 4 : Nombre de jeunes majeurs pris en charge par l'ASE

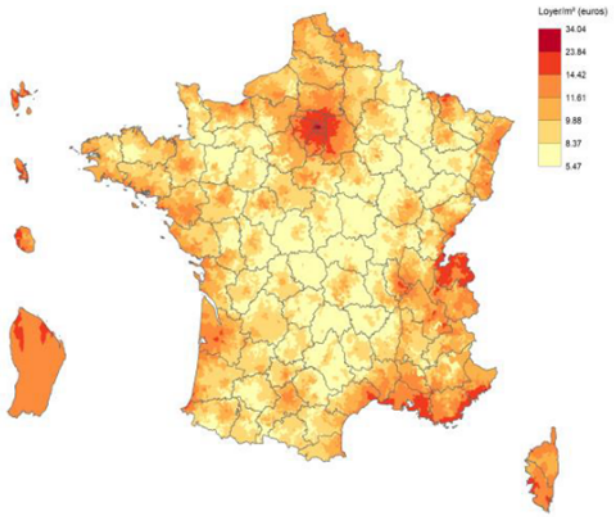
Intitulé	2018	2019	2020	2021	2022	2023
A -Nombre total de mineurs de l'aide sociale à l'enfance ayant atteint la majorité au cours de l'année	555	664	853	887	753	732
B- Nombre de nouveaux majeurs bénéficiant d'une mesure d'accompagnement au cours de l'année	416	515	694	707	551	527
dont contrats « jeune majeur » formalisés	*416*	*515*	*694*	*707*	*551*	*527*
Ratio B / A en %	**75%**	**78%**	**81%**	**80%**	**73%**	**72%**
dont nombre total de mineurs non accompagnés ayant atteint la majorité au cours de l'année (C)	*260*	*373*	*545*	*597*	*473*	*452*
dont contrats « jeune majeur » formalisés- MNA (D)	*207*	*322*	*465*	*499*	*354*	*339*
Ratio D/C en %	**80%**	**86%**	**85%**	**84%**	**75%**	**75%**
Nombre total de jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance bénéficiant d'une mesure d'accompagnement au 31/12/n	605	829	1 156	1 246	1 257	1 265
Jeunes majeurs non issus de l'ASE bénéficiant d'une mesure d'accompagnement au 31/12/n	*127*	*78*	*43*	*40*	*42*	*42*

Source : direction enfance-famille, département des Bouches-du-Rhône.

2.4.1 Des efforts renforcés pour garantir l'accès au logement

Le principal enjeu du département des Bouches-du-Rhône réside dans l'accès à l'autonomie par le logement. Selon les données de l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et du ministère chargé du logement, en 2023, le prix moyen du loyer au mètre carré dans le département est à 13,21 €, soit un prix plus élevé de 36 % par rapport à la moyenne nationale.

Carte n° 2 : Cartographie des loyers/m² prédits pour les appartements en 2023



Source : note méthodologique détaillée relative aux prix des loyer, ANIL et ministère chargé du logement.

Ainsi, le prix de l'immobilier, la raréfaction des biens disponibles ainsi que les difficultés pour les jeunes d'accéder au parc de logement social constituent autant de freins à l'accès à l'autonomie. Pour répondre à cette difficulté, le département a recours au dispositif relatif à l'accompagnement des jeunes majeurs afin de leur garantir une solution d'hébergement.

Cependant, quelles que soient les structures d'hébergement identifiées, les jeunes issus de l'ASE sont confrontés à un problème de priorisation par rapport à d'autres publics défavorisés, alors que l'article 15 de la loi relative à la protection des enfants de 2022[21] fait de ces jeunes un public prioritaire pour l'accès au logement social.

[21] Article 15 de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants modifiant l'article L. 441-1 du code de la construction et l'habitat.

Le manque de logements sociaux dans le département ne permet pas de garantir l'accès au logement des jeunes majeurs. Dans un contexte local tendu pour l'accès au logement social, la présidente de la métropole Aix-Marseille-Provence et d'autres élus locaux ont déposé en février 2024 une motion[22] en faveur d'un réexamen des conditions d'application de la loi[23] relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », dans les communes. L'objectif de l'article 55 de la loi précitée est de proposer une offre de logement social abordable sur l'ensemble du territoire. Or, dans le département des Bouches-du-Rhône, 41 % des 82 communes dans lesquelles la loi SRU s'applique sont carencées. Ce taux est comparable à l'échelle métropolitaine. La situation locale en matière des logements sociaux ne contribue pas à la réalisation des objectifs du département en faveur de l'accès au logement des jeunes majeurs issus de l'ASE.

Pour les logements étudiants, le département travaille avec le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) mais se heurte à un écueil concernant l'absence de ressources financières des jeunes, qui ne leur permet pas d'assumer un loyer. Au-delà de l'aspect financier, une autre difficulté relève du fait que les jeunes majeurs ont besoin d'un logement permanent, ce que le CROUS ne peut offrir en dehors des périodes de scolarité.

Ainsi, lorsque les jeunes majeurs disposent d'un « contrat jeune majeur » intégrant l'accès à un hébergement, les maisons d'enfants à caractère social (MECS) sont les structures d'accueil privilégiées par le département. Une MECS est un établissement social, spécialisé dans l'accueil temporaire de mineurs. Cette solution permet d'assurer une continuité de parcours et de limiter les ruptures de prise en charge. Afin de répondre au mieux aux besoins des jeunes majeurs dans ces structures, la direction enfance famille a engagé un travail avec les MECS, qui a permis le financement à un prix de journée moyen de 70 € de 356 places financées en semi-autonomie. Il s'agit de petits appartements aménagés qui peuvent accueillir deux jeunes adultes. Un accompagnement spécifique autour de la gestion des actes du quotidien leur est proposé pour les amener vers l'autonomie. À la différence des places traditionnelles en MECS dans lesquelles l'ensemble des dépenses des jeunes majeurs est pris en charge, ils peuvent être amenés à contribuer à une part du loyer ou bien verser une caution.

Selon la modalité de suivi déterminée au CJM, le soutien financier peut être progressivement diminué ou augmenté selon l'évolution de la situation du jeune. Au cours du dispositif, en fonction du niveau d'autonomie dans la gestion d'un budget, les jeunes bénéficiaires peuvent basculer vers des aides de droit commun.

[22] Source : site de la métropole Aix-Marseille-Provence.
[23] La loi SRU impose aux communes de disposer d'un quota minimum de logements sociaux.

Tableau n° 5 : Hébergement des jeunes majeurs bénéficiant d'un logement entre 2018 et 2023

	Nombre	Part
Accueil familial	62	6%
Autres établissements	18	2%
Structures d'autonomie	120	11%
Lieu de vie	13	1%
Logement autonome	46	4%
MECS hors Bouches-du-Rhône	68	6%
MECS Bouches-du-Rhône	734	69%
Total général	**1 060**	**100%**

Source : direction enfance famille – département des Bouches-du-Rhône.

2.4.2 Une prise en charge des jeunes majeurs plus onéreuse que celle des autres bénéficiaires de l'ASE

La loi du 13 août 2004[24] relative aux libertés et responsabilités locales consacre le département comme chef de file de l'action sociale. Ils interviennent à ce titre auprès de populations variées qui rencontrent des difficultés économiques et sociales ou bien qui sont en quête d'autonomie, à acquérir pour les jeunes de l'aide sociale à l'enfance et à maintenir pour les personnes âgées ou les personnes en situation de handicap.

Afin d'assurer cette mission, le département consacre en moyenne 1,3 Md€ par an soit 61 % du total des charges de gestion entre 2019 et 2023.

[24] Article 49 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales modifiant l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles.

Tableau n° 6 : Charges de gestion du département des Bouches-du-Rhône

En milliers d'euros	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var moy Annuelle
Charges sociales	1 208 331	1 241 056	1 317 319	1 315 439	1 317 336	1 366 760	2,5 %
Charges de personnel	345 505	354 963	376 673	391 316	406 814	431 005	4.5 %
Charges à caractère général	121 739	136 612	92 773	127 330	159 805	166 995	6,5 %
Subventions de fonctionnement	124 933	125 678	122 579	113 105	145 815	134 917	1,5 %
Autres charges de gestion	177 857	181 090	191 176	186 685	195 536	204 503	2,8 %
Charges de gestion	**1 978 365**	**2 039 399**	**2 100 520**	**2 133 875**	**2 225 306**	**2 304 180**	**3,1 %**

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Les charges de gestion ont enregistré une hausse de 3 % en moyenne par an depuis 2018, pour atteindre 2,3 Md€ en 2023. Cette progression s'explique principalement par la hausse de 158 M€ des dépenses d'aide sociale. La hausse des dépenses sociales est portée par deux postes : l'aide aux personnes en situation de handicap et l'aide sociale à l'enfance.

Les dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance évoluent de 19 % selon les données de la DREES et s'inscrivent dans l'évolution moyenne nationale. Cette tendance s'explique par un accroissement des dépenses liées aux placements hors famille d'accueil. En effet, dans les Bouches-du-Rhône, seuls 2 506 jeunes bénéficiaient d'une mesure de placement en 2018 contre 3 189 en 2022 soit une hausse de 27 %.

Le coût moyen annuel de la prise en charge d'un bénéficiaire par les services de la protection de l'enfance s'élève en moyenne à 38 669 € entre 2021 et 2023. Le coût moyen d'un jeune majeur est supérieur de 16 % à la moyenne de l'ensemble des bénéficiaires. Cela s'explique notamment par la hausse du coût de la prise en charge entre 2021 et 2022. En réponse à la loi de 2022 relative à la protection des enfants, le coût annuel moyen par jeunes majeurs accueillis a augmenté de près de 10 000 €, évolution la plus significative durant ces trois exercices. Toutefois, il n'a pas été possible à la chambre d'apprécier l'exhaustivité des coûts produits par le département, faute de données disponibles.

Tableau n° 7 : Coût moyen par mineurs et des jeunes majeurs pris en charge par l'ASE

En €	2020	2021	2022	2023	Var 2021-2023
Coût moyen par mineur	-	33 113	34 425	36 961	12 %
Coût moyen par jeune majeur	-	38 073	47 015	49 952	31 %
Coût moyen par MNA	42 261	39 921	42 547	40 271	1 %
Coût moyen par jeune majeur ancien MNA	29 076	33 144	33 608	34 998	6 %

Source : Données extraites des tableaux de bord du service de la gestion administrative et financière (SGAF) sur les dépenses d'établissement.

L'estimation du coût du dispositif demeure incomplète car la collectivité n'est pas en mesure de réaliser un suivi des charges de personnel rattachées à la mise en œuvre de l'accompagnement des jeunes majeurs (cf. *annexe 3*). Une des explications avancées par la collectivité relève du fait que les dépenses de personnel relatives aux jeunes majeurs ne sont pas catégorisées au sein des établissements d'accueil ce qui ne permet pas de les extraire pour un public spécifique.

De plus, le département n'a mis en place des programmes spécifiques qu'à partir de 2020 pour les MNA et 2021 pour les jeunes majeurs, le suivi n'étant auparavant pas réalisé par typologie de bénéficiaires. Cette prise en compte récente révèle toutefois les efforts d'amélioration de la gestion des données mise en place par les services.

Au regard de la part significative que représentent les dépenses sociales du département dans l'ensemble des charges de gestion, de la croissance des dépenses spécifiques à l'aide sociale à l'enfance, de la tendance haussière du reste à charge relatif aux dépenses sociales et de la contraction des produits de gestion, la collectivité doit assurer un suivi exhaustif et fiable de l'ensemble des dispositifs qu'elle met en œuvre.

La chambre engage le département, dans le cadre de la mise en place de la « cellule de la donnée » au sein de la direction enfance famille, à assurer un suivi exhaustif des charges afférentes aux dispositifs de l'aide sociale à l'enfance par typologie de bénéficiaires en y incluant un suivi et un fléchage des dépenses de personnel. Pour garantir la réalisation de ce suivi, la collectivité a recruté en juin 2024 un contrôleur de gestion à la direction« enfance famille » afin de développer des tableaux de bord financiers et de suivi d'activité.

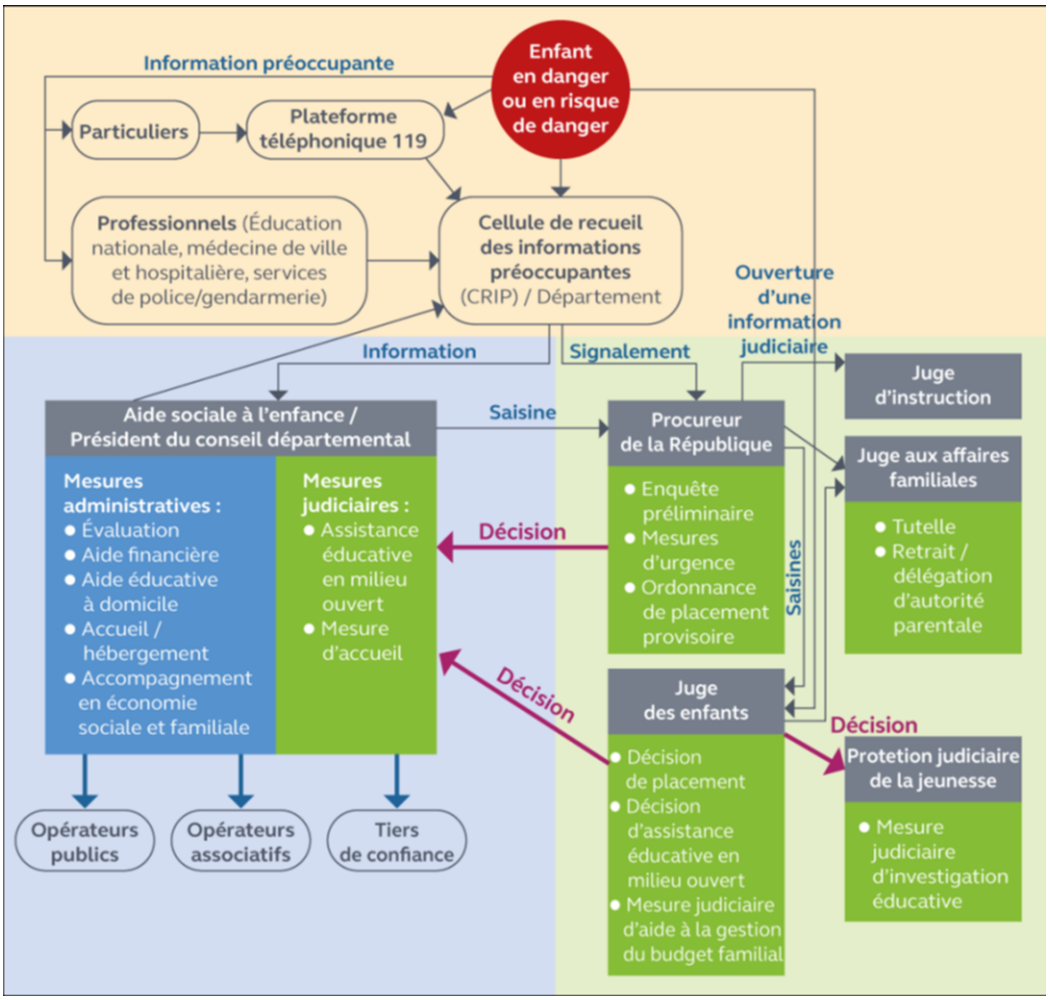
Recommandation n° 5. : Améliorer les outils de gestion et de suivi des dispositifs mis en place au sein de la direction enfance famille dans le but d'obtenir un coût exhaustif.

2.5 Une gestion partenariale de la politique jeunes majeurs à régulariser et à renforcer

La politique de la protection de l'enfance mobilise une pluralité d'acteurs. Les départements en assurent la mise en œuvre, accompagnés par le tissu associatif et par d'autres opérateurs publics œuvrant en la matière. Au-delà des mesures administratives, il revient au département d'appliquer les mesures judiciaires du procureur de la république ou des juges des enfants dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. D'autres acteurs, qu'ils s'agissent de professionnels du secteur public ou de citoyens, ont également un rôle dans le cadre des signalements de situations préoccupantes.

De manière plus spécifique à l'accompagnement vers l'autonomie, ce dispositif est voué à interagir avec d'autres interventions publiques : les politiques de la ville, du logement, de la santé, de l'emploi, de la jeunesse. Pour chaque politique, ce sont autant d'acteurs avec qui les services départementaux doivent travailler ensemble afin de garantir l'efficacité du service public.

Schéma n° 1 : L'organisation de la protection de l'enfance



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

2.5.1 L'absence de signature de protocole avec les services de l'État, ainsi qu'avec les responsables institutionnels et associatifs

Le département n'a pas adopté de protocole de partenariat avec le représentant de l'État, convention qui vise à préparer et mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge.

En vertu de l'article L. 112-5 et des articles D. 112-3 et suivants du CASF, un protocole doit être établi en lien avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale. Son objectif est de coordonner l'action des différents acteurs autour de priorités partagées pour soutenir le développement des enfants et prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives.

Le département n'a pas non plus mis en œuvre de protocoles avec les différents responsables institutionnels et associatifs intervenant dans le domaine de la prévention et de la protection de l'enfance.

Recommandation n° 6. : Élaborer sans délai le protocole partenarial relatif à la coordination des responsables institutionnels et associatifs autour de la prévention et de la protection de l'enfance, prévu par l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles.

2.5.2 La commission départementale d'accès à l'autonomie est inactive

La commission départementale d'accès à l'autonomie, présidée par la présidente du conseil départemental, a été instituée afin d'élaborer et d'assurer un suivi des protocoles en faveur de l'autonomisation des jeunes majeurs. Elle réunit le représentant de l'État dans le département, le président du conseil régional, le président du conseil départemental et l'ensemble des institutions et organismes concernés par la matière. L'objectif recherché est d'offrir une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources aux jeunes de 16 à 21 ans.

Bien que créée par arrêté du 8 août 2023, la commission n'a toujours pas été installée au sein du département des Bouches-du-Rhône. La chambre engage le département à installer la commission conformément à l'article R. 222-8 du CASF.

Recommandation n° 7. : Installer et réunir sans délai la commission départementale d'accès à l'autonomie, comme le prévoit l'article R. 222-8 du code de l'action sociale et des familles.

2.5.3 La participation du département à une expérimentation d'instance de coordination : le comité départemental de protection de l'enfance

L'article 37 de la loi relative à la protection des enfants, mis en application par un décret du 22 décembre 2022, prévoit la création à titre expérimental de comités départementaux de protection de l'enfance (CDPE), co-présidés par le président du conseil départemental et le préfet de département, dont le rôle est de s'assurer que tous les services de l'État participent à la coordination de la politique. Ces comités permettront de prendre des décisions collectives quant à l'orientation de la politique de protection de l'enfance sur certains sujets mais également de réunir toutes les parties prenantes sur des cas individuels complexes.

Le département des Bouches-du-Rhône fait partie des 10 départements expérimentateurs désignés en mars 2023 par décret. Le CDPE des Bouches-du-Rhône a été installé par la secrétaire d'état chargée de l'enfance, le 17 novembre 2023. Des réunions techniques ont été organisées sur les thématiques des dispositifs d'accueil des mineurs non accompagnés, de l'entrée des jeunes dans le trafic de drogue, de la lutte contre la prostitution des mineurs. La question de l'attractivité des métiers du secteur social a par ailleurs été soulevée.

Si le département s'inscrit dans une démarche expérimentale et facultative de coordination partenariale, la chambre rappelle que la collectivité doit en premier lieu répondre à ses obligations partenariales légales.

2.6 Une absence d'évaluation de l'efficacité du dispositif visant à l'autonomisation des jeunes majeurs

À l'issue du dispositif, des bilans systématiques sont réalisés auprès des bénéficiaires de l'accompagnement jeune majeur.

S'ils n'ont pas atteint l'âge limite du dispositif, et que la fin de l'accompagnement ne résulte pas d'une demande de résiliation de leur part, une évaluation de l'atteinte des objectifs d'autonomie est réalisée et une préconisation de renouvellement peut être formulée. Ces objectifs ont été fixés au début du dispositif par l'inspecteur enfance-famille dans le contrat jeune majeur et regroupent les thématiques suivantes : formation, santé, loisirs, budget et logement.

Néanmoins, la mise en œuvre de la stratégie en faveur des jeunes majeurs, décrite dans le schéma d'organisation sociale et médico-sociale, ne fait l'objet d'aucun suivi. Si les actions ont bien été planifiées temporellement pour en garantir leur déploiement, l'absence de ressources pour s'assurer du suivi de ces projets en limite le suivi.

La notion d'autonomie n'étant pas définie par la loi, la direction enfance-famille et la direction des territoires et de l'action sociale du département ont engagé en 2022 un travail d'harmonisation des outils d'évaluation sur la base d'indicateurs autour de la notion d'autonomie des jeunes majeurs ainsi que le développement d'un outil informatique servant de support à la démarche : EVA-GOA. Ainsi, la collectivité a engagé un travail de définition d'indicateurs permettant de mesurer le degré d'autonomie des jeunes majeurs.

La chambre encourage le département dans cette démarche. Pour les accompagner, des études ont déjà été réalisées, notamment par l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) (cf. *annexe 2),* sur la définition de l'autonomisation des jeunes majeurs et des objectifs à atteindre, accompagnés de leurs indicateurs.

Ainsi, en l'absence d'harmonisation des objectifs, si des bilans individuels sont réalisés, aucun bilan global sur le dispositif n'a été établi au regard de l'efficacité et de l'efficience du dispositif mis en place pour répondre à l'enjeu d'autonomisation des jeunes majeurs. Les projets d'installation d'une commission départementale d'accès à l'autonomie et de création de statistiques grâce à EVA-GOA devraient répondre à ce besoin évaluatif.

Recommandation n° 8. : Formaliser une définition de l'autonomie des jeunes majeurs permettant d'évaluer l'efficacité de la politique publique d'accompagnement

Les contours de l'autonomie des jeunes majeurs

L'autonomie est une notion ne possédant pas de définition normative formelle. La difficulté à cerner de manière précise la notion d'autonomie a conduit la haute autorité de santé (HAS), dans l'argumentaire de sa recommandation de bonne pratique du 15 décembre 2023 dédiée à l'accompagnement vers l'autonomie, à constater qu'aucune définition ne faisait consensus auprès des professionnel de la protection de l'enfance.

Ainsi, pour aborder cette notion, qui réside au cœur de l'objectif de la loi de 2022, il convient alors d'adopter une approche multi-critérielle comme proposée par l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) [25] .Pour aider les départements à répondre à la question de l'accès à l'autonomie des jeunes majeurs, l'ONPE a développé une liste d'actions qui peuvent être déployées par les départements mais également des indicateurs de suivi. (Cf. annexe n° 1).

Lors de la mise en place de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, un référentiel d'accompagnement pour les sorties de l'ASE a été rédigé par un groupe de travail et remis en février 2019 au ministère chargé des solidarités et de la santé, lequel a souhaité que ce document soit annexé à chaque convention État/ département. Ce référentiel a pour objectif la mise en œuvre d'actions en faveur de l'autonomie des jeunes et y associe des indicateurs opérationnels devant permettre d'en assurer le suivi.

[25] Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté – référentiel d'accompagnement pour les sorties de l'aide sociale à l'enfance -février 2019.

Tableau n° 8 : Référentiel d'accompagnement pour les sorties de l'ASE

Thématique	Objectifs	Indicateurs opérationnels
Engagement préalable	Permettre la permanence des liens pour le jeune	Nombre de jeunes ayant pu choisir une « personne ressources » lors du passage à la majorité Mise en place effective d'un « lieu d'ancrage » avec du personnel dédié, chargé de maintenir le lien et ouvert à l'ensemble des jeunes anciennement accueillis par l'ASE Nombre des partenariats conclus avec une ADEPAPE, des associations de parrainage de proximité, les PAEJ ou d'autres associations
Logement	Veiller à ce qu'aucun jeune majeur ne quitte l'aide sociale à l'enfance sans logement stable	Taux de jeunes restant sans logement stable en fin de parcours Pour les jeunes logés, type de logement à comptabiliser (intermédiation locative, baux glissants, FJT, etc.)
Ressources et accès aux droits	Faire en sorte qu'aucun jeune majeur ne quitte l'aide sociale à l'enfance sans avoir accès à des ressources financières adaptées à son projet	Taux de jeunes ayant accès à des ressources en fin de prise en charge
Insertion sociale, professionnelle, formation et mobilité	Faire que chaque jeune majeur puisse construire son parcours professionnel tout en ayant le « droit à l'essai »	Nombre de RDV « premier accueil » effectué jeune/ référent ASE et référent parcours Taux de jeunes dans un parcours professionnel et/ou scolaire à la sortie de l'ASE Cohérence et satisfaction du jeune vis-à-vis du parcours choisi (questionnaire de satisfaction)
Santé et accès aux soins	Faire en sorte que chaque jeune majeur ait accès à la couverture de soins adaptée à sa situation	Taux de jeunes ayant une couverture maladie complète (assurance maladie et complémentaire)

Source : groupe de travail sous la direction de Mme Fouzy Mathey

ANNEXES

Annexe n° 1. Indicateurs opérationnels de l'autonomie 38
Annexe n° 2. Modes d'hébergement attribués aux jeunes majeurs.....39
Annexe n° 3. Estimation du coût de l'accompagnement des jeunes majeurs 42

Annexe n° 1.Indicateurs opérationnels de l'autonomie

Engagements requis pour l'autonomie des jeunes majeurs	*Indicateurs de suivi*
Permettre la permanence des liens pour le jeune	*Nombre de jeunes ayant pu choisir une « personne ressources » lors du passage à la majorité*
	Nombre des partenariats conclus avec une ADEPAPE, des associations de parrainage de proximité, les PAEJ ou d'autres associations
Veiller à ce que chaque jeune majeur ne quitte l'ASE sans logement stable	*Taux de jeunes restant sans logement stable en fin de parcours*
	Pour les jeunes logés, type de logement à comptabiliser (intermédiation locative, baux glissants, FJT, etc.)
Faire en sorte qu'aucun jeune majeur ne quitte l'ASE sans avoir accès à des ressources financières adaptées à son projet	*Taux de jeunes ayant accès à des ressources en fin de prise en charge*
Faire en sorte que chaque jeune majeur puisse construire son parcours professionnel tout en ayant le « droit à l'essai »	*Nombre de RDV « premier accueil » effectué jeune/ référent ASE et référent parcours*
	Taux de jeunes dans un parcours professionnel et/ou scolaire à la sortie de l'ASE
	Cohérence et satisfaction du jeune vis-à-vis du parcours choisi (questionnaire de satisfaction)
Faire en sorte que chaque jeune majeur ait accès à la couverture de soins adaptée à sa situation	*Taux de jeunes ayant une couverture maladie complète (assurance maladie et complémentaire)*

Source : CRC d'après les comptes de gestion.]

Annexe n° 2.Modes d'hébergement attribués aux jeunes majeurs

Tableau n° 9 : Mode d'hébergement des jeunes majeurs bénéficiant d'un logement

31/12/2023						
	18-19 ans		20-21 ans		Ensemble	
	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*
Accueil familial	41	*4%*	10	*3%*	51	*4%*
Autres établissements	9	*1%*	3	*1%*	12	*1%*
Structures d'autonomie	86	*9%*	91	*27%*	177	*14%*
Lieu de vie	11	*1%*	3	*1%*	14	*1%*
Logement autonome	16	*2%*	22	*7%*	38	*3%*
MECS hors 13	48	*5%*	16	*5%*	64	*5%*
MECS des Bouches-du-Rhône	719	*77%*	190	*57%*	909	*72%*
Total général	**930**	***100%***	**335**	***100%***	**1265**	***100%***

31/12/2022						
	18-19 ans		20-21 ans		Ensemble	
	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*
Accueil familial	40	*4%*	18	*8%*	58	*5%*
Autres établissements	19	*2%*	3	*1%*	22	*2%*
Structures d'autonomie	121	*12%*	57	*25%*	178	*14%*
Lieu de vie	11	*1%*	2	*1%*	13	*1%*
Logement autonome	33	*3%*	14	*6%*	47	*4%*
MECS hors du département	63	*6%*	10	*4%*	73	*6%*
MECS des Bouches-du-Rhône	746	*72%*	120	*54%*	866	*69%*
Total général	**1033**	***100%***	**224**	***100%***	**1257**	***100%***

31/12/2021						
	18-19 ans		20-21 ans		Ensemble	
	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*
Accueil familial	51	*5%*	15	*8%*	66	*5%*
Autres établissements	19	*2%*	3	*2%*	22	*2%*
Structures d'autonomie	74	*7%*	43	*24%*	117	*9%*
Lieu de vie	11	*1%*	2	*1%*	13	*1%*

31/12/2021						
Logement autonome	37	*3%*	13	*7%*	50	*4%*
MECS hors du département	72	*7%*	2	*1%*	74	*6%*
MECS des Bouches-du-Rhône	800	*75%*	103	*57%*	903	*73%*
Total général	**1064**	***100%***	**181**	***100%***	**1245**	***100%***

31/12/2020						
	18-19 ans		20-21 ans		Ensemble	
	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*
Accueil familial	50	*5%*	15	*9%*	65	*6%*
Autres établissements	20	*2%*	2	*1%*	22	*2%*
Structures d'autonomie	82	*8%*	30	*18%*	112	*10%*
Lieu de vie	14	*1%*	2	*1%*	16	*1%*
Logement autonome	35	*4%*	13	*8%*	48	*4%*
MECS hors du département	69	*7%*	15	*9%*	84	*7%*
MECS des Bouches-du-Rhône	719	*73%*	90	*54%*	809	*70%*
Total général	**989**	***100%***	**167**	***100%***	**1156**	***100%***

31/12/2019						
	18-19 ans		20-21 ans		Ensemble	
	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*
Accueil familial	48	*7%*	16	*14%*	64	*8%*
Autres établissements	8	*1%*	2	*2%*	10	*1%*
Foyer des jeunes travailleurs	70	*10%*	14	*13%*	84	*10%*
Lieu de vie	13	*2%*	1	*1%*	14	*2%*
Logement autonome	32	*4%*	12	*11%*	44	*5%*
MECS hors du département	64	*9%*	3	*3%*	67	*8%*
MECS des Bouches-du-Rhône	482	*67%*	64	*57%*	546	*66%*
Total général	**717**	***100%***	**112**	***100%***	**829**	***100%***

31/12/2018						
	18-19 ans		20-21 ans		Ensemble	
	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*	Nombre	*Part*
Accueil familial	56	*11%*	13	*15%*	69	*11%*

31/12/2018						
Autres établissements	16	*3%*	1	*1%*	17	*3%*
Foyer des jeunes travailleurs	46	*9%*	6	*7%*	52	*9%*
Lieu de vie	9	*2%*		*0%*	9	*1%*
Logement autonome	30	*6%*	17	*20%*	47	*8%*
MECS hors du département	43	*8%*		*0%*	43	*7%*
MECS des Bouches-du-Rhône	319	*61%*	49	*57%*	368	*61%*
Total général	**519**	***100%***	**86**	***100%***	**605**	***100%***

Source : direction enfance-famille – département des Bouches-du-Rhône.

Annexe n° 3.Estimation du coût de l'accompagnement des jeunes majeurs

Tableau n° 10 : Coût du dispositif jeunes majeurs

En milliers d'euros	2020	2021	2022	2023	*Var 2021-2023*
Charges de personnel ASE (hors assistantes familiales)					
Autres charges de gestion courante ASE	258 399	252 262	258 984	286 435	*14 %*
Dont Dépenses de prise en charge MNA	*42 118*	*63 789*	*62 059*	*65 444*	*3 %*
Dépenses dispositifs Jeunes majeurs		47 724	57 536	55 115	*15 %*
Dont : Accueil provisoire Jeunes majeurs		*43 348*	*53 697*	*51 008*	*18 %*
Actions éducatives	*4 233*	*3 679*	*3 442*	*3 828*	*4 %*
Autres (aides directes…)	*647*	*698*	*397*	*279*	*- 60 %*
Dispositifs spécifiques anciens MNA					
A - Dépenses de fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance	**258 399**	**252 262**	**258 985**	**286 435**	***14 %***
B - Dépenses totales d'aide sociale	**1 450 374**	**1 432 055**	**1 461 225**	**1 519 046**	***6 %***
Ratio A / B (en %) : Poids des dépenses ASE / dépenses totales d'aide sociale	***17,82 %***	***17,62 %***	***17,72 %***	***18,86 %***	
Ratio 4 / A (en %) : Poids des dépenses Jeunes majeurs / dépenses totales ASE	***0%***	***18,92 %***	***22,22 %***	***19,24 %***	
Participations de l'État au titre du remboursement MNA	67,400	380,900	964,560	1 395,730	*266 %*
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)	0	0	1 501	1 358,97	

Source : direction enfance-famille.

Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08
paca-courrier@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur