

RAPPORT
ANALYSE DU DISPOSITIF DES CONTRATS JEUNE MAJEUR DE L'AIDE
SOCIALE A L'ENFANCE

- avril 2014 -

N° 12-10-01

Rapporteurs :

[.....], inspectrice générale

[.....], attaché d'administration principal

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	6
1. CADRE JURIDIQUE ET CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE	8
1.1. Les « contrats jeune majeur » : une mesure non obligatoire de protection de l'enfance	8
1.2. Les mineurs étrangers isolés : un débat toujours en cours entre l'Etat et les départements.....	11
1.2.1. Les termes du débat	11
1.2.2. Les évolutions récentes	13
1.3. L'entrée dans l'âge adulte : une période critique pour l'ensemble de la jeunesse, <i>a fortiori</i> pour les jeunes sortant de la protection de l'enfance	14
2. L'ETABLISSEMENT DIFFICILE DE LA REALITE DES CHIFFRES	17
2.1. La dépense budgétaire en faveur des jeunes majeurs représente 18 % de la dépense totale de l'Aide sociale à l'enfance	18
2.1.1. La qualité de la prévision budgétaire	18
2.1.2. De nombreuses raisons concourent à rendre difficile le suivi de la dépense	19
2.1.3. Les dépenses consacrées aux contrats jeunes majeurs évoluent au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'ASE.....	21
2.1.4. Les dépenses correspondant à de jeunes majeurs parisiens sont en diminution alors que celles correspondant à des jeunes majeurs ex MIE sont en forte augmentation	23
2.2. Les jeunes majeurs constituent le quart de l'ensemble des jeunes pris en charge par l'ASE.....	28
2.2.1. L'évolution du nombre de bénéficiaires de contrats jeune majeur	28
2.2.2. La structure par âge des bénéficiaires des contrats jeunes majeurs	31
2.2.3. La répartition filles/garçons en décembre 2012 (hors placement familial départemental)	32
2.2.4. Des éléments partiels et ponctuels sur la scolarité et les diplômes préparés.....	33
2.2.5. Une approche destinée à s'affranchir de l'incertitude pesant sur le nombre de jeunes majeurs accueillis.	35
2.3. Les lieux d'accueil.....	36
2.3.1. La répartition des places occupées par les jeunes majeurs en 2012.....	36
2.3.2. Des évolutions significatives entre 2009 et 2013	37
2.4. Les coûts respectifs des différentes prises en charge	38
2.4.1. Des prix de journée variés	39
2.4.2. Des dépenses globales pour les jeunes majeurs parisiens et ex MIE peu éloignées l'une de l'autre	39
2.4.3. Une évolution du coût moyen particulièrement contrastée selon le type de structure	41
2.4.4. Des coûts moyens qui masquent parfois de grandes disparités au sein d'un même type de structure	41
3. LES CONTRATS JEUNE MAJEUR A L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE DE PARIS	43
3.1. Le contexte juridique	43
3.1.1. Le Règlement départemental d'aide sociale	43
3.1.2. Le schéma départemental de protection de l'enfance 2010-2014	44

3.2.	Jusqu'en 2011 a prévalu en matière de contrats jeune majeur une pratique coutumière.....	44
3.2.1.	L'absence d'un pilotage.....	45
3.2.2.	Le manque d'un référentiel susceptible d'encadrer les pratiques professionnelles ..	46
3.2.3.	Une organisation à revoir et un partenariat à construire avec les services de droit commun	47
3.2.4.	Une étude en cours pour remédier à l'absence de connaissance du devenir des jeunes	48
3.3.	Les mesures prises par la DASES en 2011-2012	48
3.3.1.	La prise en charge des mineurs isolés étrangers.....	48
3.3.2.	L'accès aux contrats jeune majeur	51
3.3.3.	Ces mesures prises en 2012 ont entraîné plusieurs difficultés	53
4.	LES DIFFICULTES DE L'ANALYSE COMPARATIVE	57
4.1.	Les comparaisons statistiques entre départements.....	57
4.1.1.	Le poids de la dépense d'aide sociale à l'enfance	58
4.1.2.	Les effectifs de 18 ans et plus accueillis par l'ASE en 2011	58
4.1.3.	La part de la population des 18-20 ans bénéficiant d'une mesure ASE.....	59
4.2.	Les politiques en direction des jeunes majeurs mises en place en Seine Saint-Denis et en Loire Atlantique.....	60
4.2.1.	Le département de la Seine Saint-Denis a bâti un référentiel	60
4.2.2.	Le département de Loire Atlantique a intégré les contrats jeune majeur au sein d'une politique destinée à l'ensemble des jeunes âgés de 16 à 24 ans rencontrant des difficultés d'insertion	61
	CONCLUSION	63
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	64
	PROCEDURE CONTRADICTOIRE	65
	LISTE DES ANNEXES	70

NOTE DE SYNTHÈSE

Créés en conséquence de l'abaissement en 1974 de l'âge de la majorité de 21 à 18 ans, les « contrats jeune majeur » ont été confirmés tant par les lois de décentralisation que par la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance. Ils sont ouverts « *aux majeurs de moins de 21 ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre* ». A la différence de ce qui concerne les mineurs, le président du conseil général n'a cependant pas compétence liée mais dispose d'un pouvoir d'appréciation pour l'attribution et le renouvellement de cette prestation légale, celle-ci demeurant sous le contrôle du juge administratif. En dépit de l'usage du terme « contrat », la prise en charge administrative des jeunes majeurs est toujours accordée sur une décision unilatérale du président du conseil général, et les voies de recours sont celles du recours pour excès de pouvoir contre une décision administrative.

Il faut également noter la disparition *de facto* de la prise en charge judiciaire des jeunes majeurs.

L'entrée dans l'âge adulte est une période critique pour l'ensemble de la jeunesse, *a fortiori* pour les jeunes sortant de la protection de l'enfance. Le premier rapport de l'INJEP « Inégalités entre jeunes sur fond de crise » (2012) montre l'aggravation des inégalités entre jeunes et l'émergence du phénomène des NEET, des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation : ils représentent près de 15 % des 16-25 ans, et un quart des jeunes non qualifiés de la même tranche d'âge.

Les pouvoirs publics ont donc une responsabilité particulière à l'égard des jeunes de la protection de l'enfance, pour lesquels le passage à la vie autonome est rapide et brutal alors même qu'ils y sont peu préparés et disposent de moins de supports et de compétences sociales que les jeunes de la population générale.

Sur la période 2009-2013, les dépenses consacrées aux jeunes majeurs ont augmenté de 17 M€. Elles constituent une part à peu près constante de 18 % de l'ensemble des dépenses de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Leur augmentation résulte cependant de deux évolutions de sens inverse : la dépense au titre des jeunes majeurs « parisiens » diminue de 9 M€ tandis que celle au titre des ex mineurs isolés étrangers augmente de 27 M€, à un rythme beaucoup plus rapide que l'ensemble de la dépense de l'ASE.

Les mineurs étrangers isolés sont l'objet d'un débat récurrent entre l'Etat et les départements. La France ayant ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant, un mineur isolé étranger doit avant tout être considéré comme un mineur en danger et c'est son intérêt supérieur qui doit prévaloir. Ce phénomène des mineurs étrangers, réellement isolés, est apparu au milieu des années 1990 et s'est amplifié à partir des années 2000. Leur nombre est estimé à environ 8 000. Ils se concentrent dans certains départements, au premier rang desquels Paris, qui en accueille 1 800.

L'aide sociale à l'enfance étant une compétence des conseils généraux, l'accueil des mineurs isolés étrangers pèse sur les budgets départementaux aux prises avec un effet de ciseaux auquel il contribue.

A la suite d'un groupe de travail réunissant au ministère de la justice plusieurs départements concernés par cette problématique (dont Paris) et l'Association des départements de France, il a été institué récemment une prise en charge des mineurs isolés étrangers par l'Etat durant les cinq premiers jours suivant leur arrivée puis, une fois la minorité avérée, leur répartition sur l'ensemble du territoire national.

L'analyse des dépenses des contrats jeune majeur montre que ce sont pour l'essentiel des dépenses d'hébergement, ce dernier terme étant cependant impropre à caractériser de manière homogène des situations diverses recouvrant des prestations plus ou moins étendues.

Le nombre de jeunes majeurs pris en charge par l'ASE s'est révélé difficile à établir. Selon les rapports d'activité de la DASES, le nombre de jeunes majeurs serait passé de 1 125 en 2008 à 1 445 en 2011, soit une augmentation de 28 %. La proportion d'ex mineurs isolés étrangers parmi eux serait passée de 32 à 47 %.

Les requêtes effectuées dans le système d'information de l'ASE conduisent toutefois à des résultats différents. C'est pourquoi la mission de l'Inspection générale a eu recours à une approche en « places occupées en équivalent temps plein (ETP) ». Le nombre de places d'hébergement occupées en ETP par les jeunes majeurs peut être estimé à 1 317 en 2013 contre 1 073 en 2009. Selon cette approche, la part occupée par les ex MIE est passée de 22 % en 2009 à 69 % en 2013.

Jeunes majeurs parisiens et jeunes majeurs ex MIE ne se répartissent pas de façon homogène dans les différents hébergements. Les jeunes majeurs parisiens sont particulièrement présents dans des structures d'hébergement non traditionnelles dont les coûts journaliers sont moyens. Les jeunes majeurs ex MIE sont surreprésentés dans les Centres éducatifs de formation professionnelle (CEFP) départementaux où ils occupent 85 % des places, dans les foyers/MECS¹ (77 %) et dans les hôtels payés en régie (69 %).

L'amplitude des prix de journée est large : de 47 € en moyenne pour les foyers de jeunes travailleurs (FJT), qui sont les structures les moins chères, à 98-131 € pour les différents placements non traditionnels, 143 € pour le placement familial associatif, 160 € pour les foyers/MECS et 200 € pour les CEFP.

Les ex MIE sont donc fortement représentés dans les deux types de structure dont le coût moyen à la place est le plus élevé.

Globalement, les jeunes bénéficiaires d'un contrat jeune majeur représentent le quart de l'effectif total pris en charge par l'ASE, mais seulement 18 % de la dépense.

Jusqu'en 2011, le fait que le département dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à l'attribution des contrats jeune majeur n'a pourtant pas conduit l'ASE à se doter d'instruments de pilotage ni d'un référentiel que les personnels auraient pu consulter et qui aurait pu conférer une certaine homogénéité aux pratiques des différents secteurs. La pratique des contrats jeune majeur est demeurée une pratique purement coutumière et non documentée.

Lorsqu'il est apparu nécessaire de rechercher une maîtrise de la dépense, la DASES n'a pu le faire qu'avec des dispositions visant à réguler les flux, car elle ne dispose pas d'instruments de pilotage permettant d'accroître l'efficacité de la dépense en promouvant les modes de prise en charge les plus efficaces.

Ces dispositions ont fait l'objet en 2012 de deux notes internes consacrées l'une à la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'accueil des MIE, l'autre à l'accès aux contrats jeune majeur pour les jeunes non pris en charge par l'ASE durant leur minorité ou admis seulement après leur dix-septième anniversaire.

¹ Maisons d'enfants à caractère social.

S'il est encore trop tôt pour évaluer leur impact, ces mesures ont généré des difficultés.

La première réside dans la fragilité juridique des refus de contrats jeune majeur, dont certains ont été censurés en référé par le tribunal administratif. Toutefois aucun jugement au fond n'est encore intervenu, et la jurisprudence ne semble pas stabilisée.

En second lieu ces mesures retentissent sur les relations de l'ASE avec ses partenaires, qui n'ont pas été informés et se sont trouvés pris au dépourvu par des refus de contrats non anticipés.

Pour une approche comparative avec d'autres départements, la mission a recherché des comparaisons statistiques, dont les limites sont expliquées dans le rapport. On indiquera ici simplement que, en termes de poids de la dépense globale de l'ASE dans le budget de fonctionnement départemental, Paris était en 2010 le troisième département en proportion de la dépense (18,2 %) et le deuxième en montant.

La part des jeunes majeurs dans l'effectif total accueilli par l'ASE était en 2011 de 26,4 %, chiffre qui représente presque le double de la moyenne nationale (13,5 %), mais voisin de ceux observés dans d'autres départements de la région Ile-de-France.

Enfin ce sont, en décembre 2010, 1,6 % des jeunes de 18 à 20 ans qui bénéficient à Paris d'une mesure ASE, pour une moyenne nationale de 0,87 %. Cinq départements devancent cependant Paris de ce point de vue.

La mission a souhaité éclairer l'analyse de la situation parisienne par l'exemple de deux départements : celui de la Seine Saint-Denis, notamment pour le cadre méthodologique de sa politique en direction des jeunes majeurs, et celui de la Loire Atlantique, pour la mise en place d'un contrat de soutien à l'autonomie des jeunes destiné à l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans éprouvant des difficultés d'insertion.

Les recommandations présentées par la mission s'ordonnent autour de trois axes principaux :

- en premier lieu il apparaît essentiel que la DASES se donne rapidement les moyens d'agir sur les coûts, en dotant rapidement les secteurs de l'ASE des outils de pilotage nécessaires et en lançant des appels à projet pour développer le recours à des modes de prise en charge moins coûteux.

- parallèlement, le cadre de référence de cette politique doit être redéfini, en précisant le règlement départemental d'aide sociale et en élaborant un référentiel pour les professionnels :

- pour parer aux risques juridiques qui pèsent sur les décisions de refus de contrats ;
- pour donner aux professionnels le sens et les repères communs indispensables pour l'action opérationnelle ;
- pour clarifier et développer l'articulation avec les dispositifs de droit commun, tant en termes d'orientations alternatives aux contrats jeune majeur que pour leur contribution à l'autonomisation des jeunes dans le cadre de ces contrats et pour préparer leur terme.

- enfin la DASES devrait adapter son organisation par la création d'une entité spécifique aux jeunes majeurs, qui rassemblerait les compétences nécessaires à la gestion de cette tranche d'âge et faciliterait l'articulation avec les dispositifs de droit commun.

INTRODUCTION

Dans le cadre de son programme de missions validé par le Maire de Paris le 28 février 2012, il a été demandé à l'Inspection générale de réaliser « une évaluation des contrats jeunes majeurs de l'aide sociale à l'enfance ».

Dès les premiers entretiens des auditeurs tant avec l'adjoint au Maire chargé de la protection de l'enfance qu'avec les interlocuteurs de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) en charge de l'aide sociale à l'enfance (ASE), il a été souligné que le nombre de ces jeunes majeurs à la charge de l'ASE était depuis 2008 en forte progression, cette augmentation résultant quasi-exclusivement de l'afflux de mineurs étrangers isolés (MIE) arrivant en France entre 16 et 18 ans.

Il devenait dès lors impossible de traiter le seul sujet des contrats jeunes majeurs sans prendre en compte en parallèle celui de l'accueil des mineurs isolés étrangers.

La France est partie à la Convention internationale des droits de l'enfant de l'ONU et s'est par conséquent engagée à donner la primauté à l'intérêt supérieur de l'enfant, sans considération de sa nationalité et de son statut au regard de l'immigration ou de l'apatridie.

Depuis les lois de décentralisation, l'Aide sociale à l'enfance est une compétence départementale. La loi du 5 mars 2007 a renforcé ce rôle central du conseil général dans la protection de l'enfance et confirmé la possibilité de prendre des mesures de protection pour les jeunes majeurs jusqu'à l'âge de 21 ans. Cette loi avait cependant prévu la création d'un Fonds national doté de 30 M€ pour compenser aux départements leurs charges nouvelles. Ce fonds n'a jamais été créé.

L'association des départements de France (ADF) estime entre 6 et 8 000 en 2012 le nombre de jeunes étrangers isolés pris en charge par l'ASE en France (y compris les jeunes majeurs). Ils ne sont cependant pas répartis et ne se répartissent pas de façon homogène sur le territoire, mais, à l'instar de tous les phénomènes migratoires, donnent lieu à des concentrations dans certains départements. Le département de Paris est en tête - et de loin - avec 1 800 jeunes étrangers isolés en charge. Il est suivi par la Seine Saint-Denis, qui en accueille 800, puis le Nord, le Rhône et l'Ille-et-Vilaine qui en ont chacun respectivement plusieurs centaines en charge.

Ces jeunes, en provenance de nombreuses contrées orientales et africaines, arrivent en France, à l'issue de périodes longs, coûteux et dangereux, majoritairement à un âge compris entre 16 et 18 ans. A l'âge de la majorité, ils n'ont donc pas eu le temps d'acquérir un niveau scolaire et professionnel leur permettant d'envisager tant une régularisation de leur situation au regard du droit au séjour qu'une insertion socio-professionnelle. C'est pourquoi le département de Paris leur a longtemps accordé des prolongations de leurs prises en charge sous forme de contrats jeunes majeurs.

L'année 2011 a constitué un véritable coup de semonce devant le montant atteint par les dépenses de l'ASE : alors que 286 M€ avaient été inscrits à ce titre au budget primitif, ce sont 353 M€ qui ont été consommés. L'augmentation du nombre des contrats jeunes majeurs, et parmi eux du nombre de ces contrats attribués à d'ex MIE a été l'un des éléments d'explication avancés. On verra que la réalité des chiffres est plus nuancée.

En 2012 la DASES a mis en place des mesures restrictives. Certains refus de contrats jeunes majeurs ont fait l'objet de recours contentieux devant le juge administratif qui, jusqu'à présent en référé, en a accepté certains. On est dans l'attente d'un premier jugement au fond.

Pour effectuer cette mission, les auditeurs ont rencontré de nombreux interlocuteurs de l'Aide sociale à l'Enfance, la directrice adjointe de la DASES en charge de la sous-direction des actions familiales et éducatives (SDAFE), le chef du Bureau de l'aide sociale à l'enfance (BASES), la chef du Bureau des établissements départementaux, plusieurs responsables de secteur, adjoints au responsable de secteur et travailleurs sociaux.

Ils ont visité deux des Centre éducatifs de formation professionnelle (CEFP), Le Nôtre (78) et d'Alembert (77).

Parmi les partenaires de l'ASE, ils ont rencontré le service social scolaire de l'Académie de Paris, les associations Urgence Jeunes (spécialisée dans l'hébergement d'urgence des jeunes adultes) et Thélémythe et Métabole (spécialisées dans la prise en charge psychosociale des grands adolescents et jeunes adultes).

Ils se sont rendus dans les conseils généraux de Seine Saint-Denis et du Val de Marne, et ont eu des contacts téléphoniques et par courriel avec les départements de Loire Atlantique et du Nord. Il n'a malheureusement pas été possible d'entrer en contact avec le département de Seine et Marne.

La mission a également rencontré l'Association des départements de France.

Une auditrice a assisté à une journée de formation sur le thème « Quels sont les droits des mineurs étrangers en Europe ? » organisée en février 2013 dans le cadre du projet européen PUCAFREU².

On verra dans la seconde partie combien l'établissement des chiffres, qu'il s'agisse de dépenses ou de nombre de jeunes majeurs, est difficile. Les auditeurs souhaitent ici remercier la chef du Bureau des études informatiques pour les requêtes effectuées dans IODAS à leur intention et la diligence de ses réponses.

Dans la mesure où il n'était pas possible de construire une méthodologie permettant de comparer des résultats à des objectifs préalablement définis, le présent rapport ne consiste pas en une évaluation à proprement parler, mais plus modestement en une analyse du dispositif.

Sa première partie est consacrée à présenter le cadre juridique et institutionnel et à rappeler le contexte général très difficile qui est à l'heure actuelle celui de l'entrée dans l'âge adulte.

La deuxième partie procède au difficile établissement de la vérité des chiffres, qu'il s'agisse du nombre de jeunes concernés ou des dépenses qu'ils occasionnent.

La troisième partie présente les politiques menées par la DASES en matière de contrat jeune majeur et d'accueil des MIE jusqu'en 2011, puis les mesures mises en place à partir de 2012.

Dans la quatrième partie, l'ambition initiale de voir quelles politiques avaient pu mettre en place d'autres conseils généraux a dû être revue à la baisse en raison de l'accueil réticent d'un certain nombre de ces départements. Sont présentées les comparaisons statistiques disponibles entre départements ainsi que les politiques concernant les jeunes majeurs de la Seine Saint-Denis et de la Loire Atlantique. Une rapide comparaison avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne est présentée en annexe.

² Promouvoir l'accès aux droits fondamentaux des mineurs non accompagnés sans protection en Europe

1. CADRE JURIDIQUE ET CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

Il convient de préciser les notions de « contrats jeune majeur » et de mineur isolé étranger, ainsi que de caractériser la situation socio-économique actuelle des jeunes adultes.

1.1. Les « contrats jeune majeur » : une mesure non obligatoire de protection de l'enfance

La loi n°74-631 du 5 juillet 1974 a fixé à 18 ans l'âge de la majorité. Cette loi avait modifié plusieurs dispositions du Code civil, du Code électoral, du Code de commerce, du Code de procédure pénale, mais pas le Code de l'action sociale et des familles (CASF). Il a donc fallu prendre des dispositions pour les jeunes de 18 à 21 ans. Ce sera fait au moyen de deux textes :

- le décret n°75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur des jeunes majeurs ;
- le décret n°75-1118 du 2 décembre 1975 modifiant les articles 1 à 5 du décret n°59-100 du 7 janvier 1959 relatif à la protection sociale de l'enfance en danger.

Les lois de décentralisation consacrent le régime jeune majeur issu des deux décrets de 1975.

La loi du 6 janvier 1986 en étend l'accès aux jeunes non pris en charge par l'ASE durant leur minorité.

La loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance réaffirme que la prise en charge des majeurs de moins de 21 ans reste une mission de l'aide sociale à l'enfance départementale. Trois articles du CASF le mentionnent.

- L'article L112-3 (article 1 de la loi du 05/03/2007) définit la protection de l'enfance.

« La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents. Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre³. La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge ».

- L'article L221-1 (article 3 de la loi de 2007) définit les missions du service de l'aide sociale à l'enfance.

« Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

³ Souligné par nous

1° *Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre*⁴; »

- Enfin l'article L222-5 liste les catégories pouvant faire l'objet d'une prise en charge « physique », c'est-à-dire d'une mesure de placement.

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

[...]

4° *Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans [...]. Peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants.* »

De ces dispositions, il résulte que si le soutien aux jeunes majeurs, qu'ils aient ou non été pris en charge durant leur minorité, entre bien dans les missions de l'ASE, un tel soutien n'est pour autant pas obligatoire. C'est cette lecture qu'en a fait le Conseil d'Etat : « *il résulte de ces dispositions qu'alors même que l'intéressé remplit les conditions d'âge et de situation sociale susmentionnées, le président du conseil général n'est pas tenu d'accorder ou de maintenir le bénéfice de la prise en charge par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance, mais dispose d'un pouvoir d'appréciation, qu'il peut fonder sa décision, sous le contrôle du juge administratif, sur d'autres critères que ceux indiqués dans les dispositions précitées.* »⁵

A la différence de ce qui concerne les mineurs, le président du conseil général n'a pas compétence liée mais dispose d'un pouvoir d'appréciation pour l'attribution de cette prestation légale, celle-ci demeurant sous le contrôle du juge.

Ici plusieurs remarques sont nécessaires.

- Bien que le décret du 18 février 1975 relatif à la protection judiciaire en faveur des jeunes majeurs n'ait été ni abrogé ni modifié, le service de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) s'est totalement désengagé. Les crédits alloués par la PJJ au secteur associatif pour la prise en charge des jeunes majeurs, après avoir régulièrement diminué, ont été totalement supprimés. De fait ne subsiste aujourd'hui que l'aide aux jeunes majeurs départementale.
- Par ailleurs, s'agissant d'aide aux jeunes majeurs, on ne trouvera nulle part dans le CASF le terme de *contrat*. La prise en charge des jeunes majeurs est toujours accordée sur une décision unilatérale du président du conseil général, et les voies de recours sont celles du recours pour excès de pouvoir contre une décision administrative. Comment et pour quelles raisons le terme de contrat s'est-il progressivement imposé ? Il y faudrait probablement une recherche en sociologie

⁴ idem

⁵ Conseil d'Etat 26 février 1996 « Président du conseil général de la Marne c/Mlle Lesieur »

administrative qui excède le cadre du présent travail. Il est cependant possible d'esquisser quelques hypothèses.

Plusieurs travaux ont été consacrés ces dernières années aux contrats jeunes majeurs.

Depuis la loi de 1984 définissant les relations des usagers et de l'ASE, cette aide est en principe systématiquement formalisée par un engagement contractuel. De même que les parents sont amenés, lorsque l'ASE assure la protection administrative des mineurs, à signer un contrat d'accueil pour leurs enfants, le jeune majeur devient l'interlocuteur de l'ASE pour la prise en charge de sa propre protection.

Céline Jung⁶ souligne que l'aide aux jeunes majeurs a été créée pour permettre aux jeunes, malgré l'abaissement de l'âge de la majorité, de terminer les mesures en cours, notamment sur le plan de la formation. A l'époque, l'ASE n'est pas encore décentralisée et l'accès au marché du travail n'est pas encore entré dans une phase critique.

Plusieurs travaux analysent le processus d'attribution du contrat jeune majeur, qui valorise la maturité du projet et l'accès à l'autonomie. La grande différence par rapport aux mesures judiciaires qui représentent l'activité majoritaire de l'ASE, c'est qu'ici l'institution a pouvoir d'évaluation et de décision.

Le rapport de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) de 2009 « Entrer dans l'âge adulte » souligne que « *ce dispositif a tendance à s'adresser aux jeunes les plus à même de construire et de porter des projets cohérents et à laisser de côté les jeunes les plus en difficulté*⁷ ». Il relève le paradoxe suivant lequel « *il est demandé aux jeunes sortant des dispositifs de protection de l'enfance, plus vulnérables et disposant de moins de ressources, de faire plus et plus vite que la population générale dans l'accès à l'autonomie* »⁸.

De fait, le contrat jeune majeur est de nature hybride : construit dans une logique de prolongation de la protection, il glisse vers une mesure d'insertion.

Dans le contexte qui est aujourd'hui celui de la jeunesse, où la prise en charge des jeunes adultes repose essentiellement sur la solidarité familiale, la demande de protection des jeunes majeurs ne peut qu'être en expansion. Face à cette demande, l'ASE doit définir une stratégie. Si certains départements ont entrepris ce travail de réflexion et de rédaction d'un référentiel, c'est loin d'être le cas général et l'attribution des contrats jeune majeur est souvent fonction de grilles de valeurs implicites et non formalisées. C'est ce que développe largement l'ouvrage « *Le contrat jeune majeur. Un temps négocié* ».⁹

On verra *infra* que c'est le cas à Paris.

Or le contexte de l'accès des jeunes à l'emploi s'est radicalement modifié et se caractérise par la prévalence croissante de la précarité et de la pauvreté.

⁶ « L'Aide sociale à l'enfance et les jeunes majeurs. Comment concilier protection et pratique contractuelle ? » L'Harmattan 2011

⁷ Rapport de l'ONED « Entrer dans l'âge adulte » page 14

⁸ *Ibidem* page 4

⁹ Nathalie Guimard et Juliette Petit-Gats. L'Harmattan 2012

1.2. Les mineurs étrangers isolés : un débat toujours en cours entre l'Etat et les départements

1.2.1. Les termes du débat

- La notion de mineur étranger isolé

Cette notion résulte de la Convention internationale des droits de l'enfance du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 août 1990.

Dans sa Décision n°MDE/2012-179 du 14/12/2012, le Défenseur des droits revient sur le contexte légal qui naît de cette convention :

- elle n'est pas limitée aux enfants de l'Etat partie et doit impérativement être accessible à tous les enfants, y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie ;
- un MIE doit avant tout être considéré comme un mineur en danger. « *Le Défenseur des droits rappelle que les MIE doivent être considérés comme des enfants, bénéficiant à ce titre de la protection prévue par les dispositions nationales et internationales applicables à cette population particulièrement vulnérable, avant d'être appréhendés comme étant de nationalité étrangère* ».

Selon le rapport de Mme Isabelle Debré¹⁰, ce phénomène des mineurs étrangers, arrivant sur le territoire français en étant réellement isolés, apparaît au milieu des années 90 et s'amplifie à partir de 1999 dans différents points du territoire : Paris, Seine Saint-Denis, Nord et Pas-de-Calais, Bouches du Rhône et Lyon. L'été 2001 à Paris marque une nouvelle étape, sous forme de polémique : des mineurs roumains pillent les horodateurs.

En 2009, le nombre de MIE présents sur le territoire varie selon les sources entre 4 000 et 8 000.

- La prise en charge financière

L'aide sociale à l'enfance étant une compétence départementale, l'accueil des MIE pèse par conséquent sur des budgets départementaux déjà aux prises avec un effet de ciseaux. La question a été portée sur la place publique avec le « coup d'éclat » du président du conseil général de la Seine Saint-Denis qui, en juillet 2011, déclara que le département atteignait les 1 000 MIE accueillis et ne pouvait en accueillir davantage.

Le rapport Debré avait identifié cette problématique et préconisé la création, au sein du Fonds national de protection de l'enfance, d'un fonds dédié destiné aux départements particulièrement confrontés à l'accueil des MIE.

Dans une tribune co-signée¹¹, le président du conseil général de Seine Saint-Denis, le Maire de Paris et le directeur général de l'association France terre d'asile écrivaient que :

« Depuis plus de soixante ans, notre pays engage pourtant sa signature sur la scène internationale en ratifiant la convention de Genève relative à la protection des réfugiés, la convention de La Haye sur la protection des enfants, ou encore la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. En vertu de tels engagements, notre pays devrait donner à tout enfant isolé une protection adaptée, mais surtout

¹⁰ Rapport de Madame Isabelle Debré, Sénateur des Hauts-de-Seine, « Les mineurs isolés étrangers en France » Sénat mai 2010.

¹¹ Libération 6 octobre 2011

toute l'assistance dont il a besoin pour s'intégrer un jour à la communauté nationale.

Mais parce que 6 000 enfants, c'est finalement bien peu, que l'argent public se fait rare, ou qu'il a fait le choix de se recentrer sur le seul traitement de la délinquance des mineurs, le gouvernement préfère laisser quelques collectivités territoriales ou associations assumer seules le devoir d'accueillir les mineurs isolés. Au mépris de ses engagements internationaux et des valeurs qu'ils consacrent, le gouvernement invoque en effet une lecture biaisée de la loi de réforme de la protection de l'enfance de 2007, selon laquelle les départements seraient les seuls responsables de l'accueil des mineurs étrangers isolés. Il ignore ainsi ses missions régaliennes, et notamment ses responsabilités au titre des politiques migratoires et d'accueil humanitaire. Il laisse à un petit nombre de départements une charge qui devrait concerner pourtant le territoire français tout entier ».

Ils déplorent par ailleurs que cette prise en charge par les départements durant la minorité n'entraîne aucune assurance quant à la régularisation de la situation du jeune une fois devenu majeur. Bien que connexe à la présente mission, la question de la régularisation du droit au séjour des MIE devenus majeurs est une vraie question. Quel que soit l'effort financier consenti par les départements, la délivrance à la majorité d'un titre de séjour n'est garantie que pour les MIE arrivés en France avant l'âge de 16 ans ou pris en charge par l'ASE et ayant déjà effectué plus de six mois de formation professionnelle.

Le titre du document de l'Association des départements de France (ADF) daté de juin 2012 est sans ambiguïté : « *Les MEI : un dossier représentatif des relations dégradées entre l'Etat et les départements* ». Pour l'ADF, la question des MIE est indissociable de celle de l'immigration. Selon elle, six départements métropolitains concentrent les flux d'arrivée : Paris, la Seine Saint-Denis, les Bouches-du-Rhône, l'Ille-et-Vilaine et les départements du Nord et du Pas de Calais, ainsi que deux départements ultra-marins (Mayotte et la Guyane).

L'ADF plaide pour :

- la répartition des MIE entre les différents services de l'ASE ;
- un partage des coûts financiers : « *Partant du principe que la gestion des flux migratoires relève de l'Etat, qu'il a une responsabilité particulière dans les coûts supportés par certains départements au titre de l'accueil des MEI (un MEI coûte entre 50 000 et 53 000 €/an), il faut, au nom de la solidarité nationale, envisager une forme de prise en charge pérenne, même partielle, de ces coûts par l'Etat.* » ;
- une amélioration par le ministère de l'intérieur des conditions de régularisation des MIE après leur majorité.

L'ADF a par ailleurs interrogé l'ensemble des départements pour déterminer le nombre de jeunes étrangers pris en charge au 31/12/2012, en distinguant les mineurs des majeurs et en tentant d'identifier les pays d'origine les plus représentés. Tous les départements n'ont pas répondu, ou pas toujours de façon exhaustive.

L'ADF parvient à un total de 8 563, dont 5 097 mineurs et 2 920 majeurs¹².

¹² Certains départements ont répondu par un chiffre global, sans différencier mineurs et majeurs.

Selon ce recensement, les cinq départements métropolitains regroupant le plus de jeunes étrangers sont Paris (1 821), la Seine Saint-Denis (800), le Nord (500), l'Ille-et-Vilaine (426) et le Rhône (343).

Le rapport de la sénatrice Isabelle Debré de 2010 identifiait clairement le problème de la charge financière que représente la prise en charge des MIE pour certains budgets départementaux. Elle préconisait l'adossement au fonds national de protection de l'enfance créé par la loi du 5 mars 2007 d'un fonds dédié « MIE » pour gérer les crédits fléchés relatifs au traitement des MIE, à savoir les dotations « *actuellement dispersées sur plusieurs lignes budgétaires des ministères de l'Immigration et du Travail, et du secrétariat d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme* ».

Ce fonds aurait apporté deux types d'aide : un droit de tirage pour financer l'ouverture d'établissements spécialisés supplémentaires pour MIE et la compensation de la charge financière exceptionnelle. Ce rapport n'a pas été suivi d'effet.

- Les jeunes majeurs

La recommandation n°14 de la Décision du Défenseur des droits vise expressément les contrats jeune majeur. « *Afin d'assurer le respect des dispositions de l'article 2¹³ de la Convention internationale des droits de l'enfant et de permettre aux mineurs isolés étrangers une meilleure insertion dans la société, le Défenseur des droits recommande que les mineurs isolés étrangers qui en font la demande, puissent bénéficier d'un contrat jeune majeur, au même titre que tout jeune pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.* »

1.2.2. Les évolutions récentes

A partir de février 2012 un groupe de travail a réuni au ministère de la Justice plusieurs départements, dont Paris, ainsi que l'ADF. La circulaire du 31 mai 2013 de la ministre de la Justice prévoit la prise en charge par l'Etat du MIE durant les cinq premiers jours de son arrivée, le temps d'évaluer son âge. A l'issue de ces cinq jours et si la minorité est avérée, il est affecté à un département en vue d'une répartition de ces mineurs sur tout le territoire.

Cette orientation s'effectue d'après une clef de répartition correspondant à la part de population de moins de 19 ans dans chaque département. Une cellule nationale est chargée d'actualiser une grille des placements : elle met à tout moment à disposition du parquet des informations actualisées lui permettant de savoir dans quel département il est opportun de placer le mineur.

Ce groupe de travail a cependant écarté toute mise en œuvre d'une solidarité financière, qu'elle provienne du budget de l'Etat ou de mécanismes interdépartementaux.

¹³ Article 2

1. Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

2. Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.

1.3. L'entrée dans l'âge adulte : une période critique pour l'ensemble de la jeunesse, a fortiori pour les jeunes sortant de la protection de l'enfance

Ce paragraphe s'appuie sur trois sources documentaires :

- l'article de Cécile Van de Velde « *L'autonomie des jeunes adultes, une affaire d'Etat ? Des politiques publiques aux cultures familiales en Europe* ¹⁴ » ;
- le rapport de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) « *Entrer dans l'âge adulte. La préparation et l'accompagnement des jeunes en fin de mesure de protection* » (2009) ;
- le rapport 2012 de l'Observatoire de la jeunesse « *Inégalités entre jeunes sur fond de crise* ¹⁵ ».

Ce dernier rapport est une somme d'articles analysant la situation de la jeunesse et faisant notamment le constat que les inégalités entre jeunes s'aggravent avec la crise, conduisant à une fragmentation de la jeunesse. L'article de Francine Labadie « *Etat des lieux : les jeunes en temps de crise* » souligne notamment l'augmentation du chômage de longue durée chez les jeunes (+ 5,6 points entre 2008 et 2010) et la mise au jour du phénomène des NEET¹⁶ nouvel indicateur introduit par la Commission européenne et l'OCDE pour désigner les jeunes entre 15 et 29 ans qui ne sont ni en emploi ni en formation et donc en grand risque d'exclusion professionnelle et plus largement sociale.

En 2010, le taux de chômage des 16-25 ans non qualifiés est le double de celui des jeunes de la même tranche d'âge : respectivement 20 % et 10 %.

Parmi les jeunes sortis en 2007 du système éducatif, les sans diplôme sont en 2010 quatre fois plus souvent au chômage (40 %) que les sortants 2007 diplômés du supérieur. Les taux de chômage sont également plus élevés parmi les titulaires d'un CAP ou d'un BEP (24 %) et ceux détenant un baccalauréat général (19 %) ou un baccalauréat professionnel ou technologique (15 %).

Près d'un quart des jeunes non qualifiés de 16 à 25 ans est non scolarisé et inactif.

Selon la Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des statistiques (DARES) du ministère du Travail, c'était en moyenne 14,9 % des 15-29 ans qui n'étaient ni en emploi ni en formation en 2010.

Ce rapport fait le constat que « *les difficultés liées à la dégradation du contexte économique et social se surajoutent à celles découlant de l'inadaptation croissante des systèmes éducatif, d'emploi et de protection sociale dans un contexte de mutations économiques, sociales, technologiques et culturelles. Or les politiques publiques œuvrant à l'intégration des jeunes continuent de privilégier un traitement catégoriel de la jeunesse, dans l'urgence, qui peine à contrer le creusement des inégalités intra-générationnelles et à favoriser l'insertion de tous les jeunes* ».

Lea Lima analyse quant à elle la **vulnérabilité juvénile**, qui a une double origine : « *elle est le produit d'un mécanisme de marché dans lequel la compétition s'est accrue et ce selon une ligne bien spécifique, le diplôme. Les inégalités sociales à l'école se répercutent*

¹⁴ CNAF/Informations sociales 2008/1 n° 145

¹⁵ Premier rapport de l'Institut de la Jeunesse et de l'Education Populaire (INJEP) sous la direction de Francine Labadie. Documentation française novembre 2012

¹⁶ Neither in employment nor in education and training.

sur le marché du travail qui détermine les situations sociales de chaque jeune. Mais l'exclusion des jeunes est aussi un produit paradoxal de la protection sociale et du traitement spécifique qu'elle réserve aux jeunes. Les jeunes vulnérables se retrouvent en effet à éprouver une forme d'Etat social très particulière : l'activation sans protection. Ils sont responsabilisés, soumis à un suivi serré de leurs démarches et de leurs efforts, mais la contrepartie financière accordée par l'Etat est bien maigre et très incertaine. »

D'autant que, selon Cécile Van de Velde, la France se caractérise parmi les pays européens par sa situation « à mi-chemin » entre les pays d'Europe du nord à matrice protestante et ceux d'Europe du sud à matrice catholique. « La façon dont les politiques publiques interviennent auprès des jeunes adultes laisse apparaître de profonds clivages du point de vue des rôles respectifs accordés à la famille et à l'Etat dans la gestion de cette période de dépendance potentielle ».

Cécile Van de Velde oppose les pays d'Europe du nord, dans lesquels la décohabitation précoce est rendue possible par un revenu indépendant des ressources familiales, aux pays d'Europe du sud où s'observe une absence quasi-totale d'aides en faveur de l'indépendance¹⁷.

« La France [...] se distingue par un mode d'intervention hybride : elle privilégie la prise en charge familiale des jeunes adultes jusqu'à l'âge de vingt ans en versant des allocations aux parents, puis accentue la directivité de ces aides envers les étudiants, sans pour autant que leur montant n'assure un niveau élevé de « défamilialisation ». »

C'est à l'entrée dans l'âge adulte des jeunes sortant des dispositifs de protection de l'enfance que l'ONED a consacré un travail de recherche en 2009. On conçoit en effet que pour ces jeunes ne disposant pas de soutien familial, « la question des ressources et de l'aide dans le passage à l'âge adulte est d'autant plus prégnante¹⁸ ».

Pour eux le passage à la vie autonome est « rapide et brutal ». Ils doivent faire face à toutes les transitions en même temps et ce, alors même qu' »ils y sont peu préparés et disposent de moins de supports et de compétences sociales que les jeunes de la population générale¹⁹».

« ...les problèmes rencontrés par les jeunes de la protection de l'enfance ne sont pas fondamentalement différents de ceux partagés par l'ensemble de leur classe d'âge mais ils agissent comme des révélateurs ou des amplificateurs des difficultés rencontrées par les jeunes de cette génération [...]. Les pouvoirs publics qui ont assumé les actions de suppléance familiale à leur égard ont donc une responsabilité particulière envers eux pour préparer et accompagner leur départ²⁰. »

D'autant qu'est également relevée l'incohérence des âges du passage à l'âge adulte : fin de scolarité obligatoire à 16 ans, majorité civile à 18 ans, fin de prise en charge à 21 ans et démarrage des minima sociaux à 25 ans, auxquels s'ajoutent des âges et des conditions

¹⁷ La France et l'Allemagne se caractérisent comme des Etats-providence conservateurs, « qui font reposer principalement sur la famille la gestion de cette période du cycle de vie ». in « Les dispositifs d'accompagnement à l'âge adulte des jeunes vulnérables : regards croisés France-Allemagne » Politiques sociales et Familiales n° 102 décembre 2010

¹⁸ Page 11

¹⁹ idem

²⁰ Souligné par nous

spécifiques d'entrée dans les dispositifs d'aide à la formation ou l'insertion qui engendrent des effets de seuil et de frontière.

De tous ces travaux ressort l'idée que « *tant que le droit commun ne répondra pas, dans une optique d'aide universelle, à l'ensemble des besoins des jeunes sortant de dispositifs de protection de l'enfance, le maintien d'un dispositif transitoire et palliatif est plus que nécessaire. Néanmoins il est important de renforcer le droit commun en faveur des jeunes de moins de 25 ans sans soutien familial et en situation de grande précarité, dans l'intérêt de tous, y compris dans celui des jeunes sortant de la protection de l'enfance*²¹. »

Ce long développement a paru nécessaire pour rappeler dans quel contexte socio-économique s'inscrit la question de l'aide aux jeunes majeurs.

²¹ ONED 2009 « Entrer dans l'âge adulte » p 35

2. L'ETABLISSEMENT DIFFICILE DE LA REALITE DES CHIFFRES

Qu'il s'agisse d'établir la dépense consacrée aux jeunes majeurs ou de dénombrer les jeunes majeurs bénéficiaires d'un contrat, les chiffres ne sont pas des données immédiates, mais résultent de retraitements complexes et ne conduisent pas toujours à une entière certitude.

« A l'heure actuelle, les sources de données existantes traitant de l'enfance en danger sont avant tout issues de dispositifs à finalités gestionnaires et ne visent pas la connaissance d'une population précise. Elles se rapportent davantage à des événements qu'à des enfants. Les remontées sont généralement annuelles et agrégées ²²».

Ce constat général effectué par l'ONED vaut bien entendu pour l'ASE de Paris.

Celle-ci utilise le système d'information IODAS entré en fonctions en 1998 sous le nom de IOUPI mais dont seul avait été mis en place le volet « activités ». Un audit mené sur l'ASE en 2005 a conduit à l'activation du volet financier, sur la partie frais d'hébergement, à compter du 01/01/2008. Il existe maintenant une liaison forte entre activité et paiement et les factures ne peuvent être réglées que si elles sont en conformité avec IODAS, les dépenses d'hébergement représentant les deux tiers de la dépense ASE²³.

L'amélioration de IODAS a cependant été freinée par la question de l'intégration de la paie des assistantes familiales dans RH 21. Le calcul s'effectue dans IODAS mais depuis 2008 ce sont 45 M€ qui sont payés sur budget DRH.

Les trois axes d'amélioration prévus ont dû repasser en CLAP²⁴ fin 2009, accompagnés de l'étude « Mareva » nécessaire :

- les Aides éducatives à Domicile (AED) et Aides éducatives en milieu ouvert (AEMO) ;
- les aides financières ; à partir de novembre 2012 il est devenu possible d'analyser les allocations reçues par les jeunes majeurs. Des enveloppes devraient être mises en place par secteur ;
- les dépenses annexes au placement : périscolaires, paramédicales, pharmaceutiques, transports, accompagnement. Cela devrait permettre une analyse par jeune et par centre de décision.

Toute l'analyse qui suit n'a été possible que grâce à la réalisation par la DASES (SDAFE) de requêtes spécifiques concernant les jeunes majeurs :

- qui sont-ils ? sexe, âge, âge à l'admission à l'ASE, lieu d'accueil, MIE/non MIE ;
- les dépenses d'hébergement ;
- les dépenses d'allocations.

La DASES a transmis ces tableaux croisés dynamiques à la mission à partir du 14/01/2013. Ils ont permis de travailler sur des données nettement plus fiables que les notes précédemment transmises à l'exécutif sur le sujet, qui reposaient non sur des extractions mais sur des extrapolations.

²² ONED Les chiffres clés en protection de l'enfance

²³ Les frais d'hébergement hôtelier ne sont cependant pas dans IODAS. Ils représentent 8 M€ en 2012.

²⁴ Comité de lancement de projet

Il n'est en revanche pas possible d'obtenir de données relatives au niveau scolaire des jeunes et à la nature des formations suivies ou des diplômes préparés. Ces données ne sont pas saisies dans IODAS.

2.1. La dépense budgétaire en faveur des jeunes majeurs représente 18 % de la dépense totale de l'Aide sociale à l'enfance

2.1.1. La qualité de la prévision budgétaire

Les dépenses relatives aux jeunes majeurs sont incluses dans le budget de l'aide sociale à l'enfance. Les données disponibles à partir de l'infocentre DASES ne permettent cependant pas de les isoler au sein de ce budget global.

Ces données montrent une dégradation de la qualité de la prévision budgétaire entre 2009 et 2011 sans toutefois permettre de l'attribuer aux données relatives aux mineurs ou (et) aux jeunes majeurs.

L'écart entre les dépenses mandatées et le montant des crédits inscrits au budget primitif est de 3 % pour l'exercice 2009, 12 % pour 2010 et 23 % pour 2011.

Pour un budget primitif de l'ASE établi à 286 993 000 € pour 2011, le montant cumulé des mandatements en décembre de la même année s'établit à 353 683 721 € (+ 23 %).

Le tableau suivant permet de visualiser les écarts constatés entre prévision et réalisation sur les postes de dépenses les plus importants du budget de l'ASE (94 % des dépenses mandatées fin décembre 2011).

Tableau 1 : Exercice 2011, budget de l'ASE, différences entre prévision et réalisation budgétaire sur les postes les plus significatifs, en euros

Compte budgétaire	CA 2009	CA 2010	BP 2011	Montant mandaté décembre 2011	Ecart BP/montant mandaté
Contrats de prestation	29 745 268	35 185 643	32 000 000	40 757 206	+ 27 %
Transport de personnes	2 635 062	3 110 616	2 400 000	3 545 146	+ 48 %
Secours d'urgence	25 500 000	28 000 000	27 000 000	36 217 000	+ 34 %
Foyers de l'enfance	32 516 064	38 167 979	38 000 000	48 889 548	+ 29 %
Maisons d'enfants à caractère social	82 326 969	90 698 757	90 000 000	102 148 403	+ 13 %
Autres établissements	44 938 611	45 675 182	45 000 000	56 915 306	+ 26 %
Autres	3 992 587	7 336 237	4 000 000	11 458 790	+ 186 %
Participations financières	24 290 980	25 447 790	25 064 000	25 445 321	+ 1 %
Autres participations	5 949 759	5 571 132	5 633 720	6 130 491	+ 9 %

Source : DASES-SDAFE

La DASES a effectué un travail important pour extraire les données propres aux jeunes majeurs afin de les mettre à la disposition de l'Inspection générale. En dépit de ses efforts, de nombreux obstacles rendent cependant difficile l'appréciation de leur niveau global. La comptabilisation précise du nombre des bénéficiaires de contrats jeunes majeurs est elle aussi source de difficultés.

2.1.2. De nombreuses raisons concourent à rendre difficile le suivi de la dépense

2.1.2.1. Des difficultés pour reconstituer les dépenses consacrées aux contrats jeunes majeurs

La DASES utilise le progiciel IODAS pour suivre le volet activité et, depuis 2009, le volet financier de l'aide sociale à l'enfance. Toutes les dépenses de l'aide sociale à l'enfance ne sont toutefois pas suivies dans IODAS ; pour celles qui le sont, les dépenses des mineurs et des jeunes majeurs ne sont pas différenciées. Obtenir des éléments financiers propres aux jeunes majeurs nécessite donc des retraitements, souvent compliqués, parfois approximatifs, qui ne sont à la portée que des services spécialisés de la DASES.

Les dépenses consacrées aux contrats jeunes majeurs sont constituées par les dépenses d'hébergement auxquelles il faut ajouter les allocations financières, les aides éducatives à domicile (AED) et les frais annexes au placement.

La plus grande partie des dépenses d'hébergement retenues dans l'étude de l'IG provient d'extractions effectuées par le bureau des études informatiques (BEI) de la DASES à partir du progiciel IODAS. Ces informations sont cependant partielles. Ainsi les dépenses d'hébergement des jeunes majeurs placés auprès d'assistantes familiales départementales (AF) n'y figurent pas. Elles sont intégrées dans la paie des assistantes familiales établie par la direction des ressources humaines. Les dépenses d'hébergement des jeunes majeurs

accueillis à l'hôtel n'y apparaissent que pour une part très modeste, l'essentiel de ce type de dépenses étant payé en régie et n'étant pas suivi dans IODAS.

- Les **dépenses d'hébergement chez des assistantes familiales départementales** ont été évaluées sur la base de deux éléments communiqués par le service du contrôle de gestion de la DASES. Premièrement, le nombre de jeunes majeurs bénéficiaires de ce type de placement a été arrêté à 201 à la date du 30 novembre 2011. Ensuite un coût moyen d'hébergement journalier a été établi par ce même service à 114 €, valeur 2009, dans le cadre d'une étude spécifique. Ce montant a été conservé inchangé sur l'ensemble de la période étudiée.
- Le montant des **dépenses d'hébergement en hôtel** communiqué par la DASES ne porte que sur 2011 et 2012. La part propre aux jeunes majeurs retenue ici est le résultat d'une répartition opérée sur la base du nombre de jeunes, mineurs ou majeurs, indépendamment du nombre de journées facturées pour les uns ou les autres, cet élément n'ayant pas été communiqué aux auditeurs.
- Enfin on observera que, parmi les dépenses d'hébergement des jeunes majeurs extraites par le BEI à partir du progiciel IODAS, celles considérées comme stabilisées s'arrêtent **au mois d'août 2013**. En conséquence, les dépenses de 2013 présentées dans les tableaux qui suivent sont le résultat d'une projection effectuée à partir des dépenses constatées les huit premiers mois de cette année. Les dépenses cumulées au 31 août 2013 sont multipliées par 3/2 pour parvenir au total retenu pour l'année 2013.
- Les **dépenses relatives aux allocations financières** sont suivies dans IODAS depuis novembre 2012. Le montant de ces allocations a été conservé à l'identique de celui de 2012 pour les exercices 2009, 2010 et 2011 dans les tableaux comparatifs qui suivent, à défaut d'autres informations.
- Les **dépenses d'aide éducative à domicile (AED)** sont suivies dans IODAS depuis janvier 2011. Les montants retenus pour 2009 et 2010 sont ceux de l'année 2011 à défaut d'autres informations.
- Les **autres dépenses** sont constituées des frais périscolaires (vacances, soutien scolaire, activités sportives...), des honoraires médicaux et paramédicaux, des dépenses de transport hors SNCF (taxis, avions...). Elles sont suivies dans IODAS depuis 2013. La DASES n'a pu en communiquer la part revenant aux jeunes majeurs pour les exercices étudiés dans le cadre de ce rapport. Elles n'apparaissent donc pas dans l'estimation globale des dépenses relatives aux contrats jeunes majeurs.

En résumé, dans le cadre de la présente étude, le système d'information de la DASES n'a pas permis de connaître précisément le montant des dépenses consacrées aux jeunes majeurs par le département de Paris dans le budget de l'aide sociale à l'enfance. Ce montant ne peut être obtenu que par des retraitements voire des études approfondies que seule la DASES est en mesure d'effectuer. La qualité des informations obtenues par le biais de ces retraitements est inégale. Par ailleurs, des projections ont dû être effectuées à partir des éléments remis par la DASES afin de parvenir à une représentation de l'évolution des dépenses consacrées aux jeunes majeurs entre 2009 et 2013. En dépit de ces réserves, la part des dépenses considérées comme complètement fiabilisées est majoritaire dans l'ensemble des dépenses estimées. Il s'agit en gros des dépenses d'hébergement hors placement familial départemental et hors hôtel payé en régie. Ces dépenses représentent 73 % de l'ensemble des dépenses évaluées pour 2009, 76 % pour 2010, 77 % pour 2011, 80 % pour 2012 et 90 % pour 2013.

En conséquence, même si la prudence s'impose, l'évaluation de l'ensemble des dépenses consacrées aux contrats jeune majeur qui est faite dans le développement suivant constitue une image représentative des dépenses qui leur sont consacrées par le département de Paris.

2.1.2.2. Des difficultés pour suivre avec précision le nombre de jeunes bénéficiaires d'un ou plusieurs contrats jeune majeur

Plusieurs services participent à l'accompagnement des jeunes majeurs et l'évolution des effectifs n'est pas suivie de façon régulière. Les comptages qui sont effectués occasionnellement reposent sur des référentiels qui conduisent à des estimations différentes de la population prise en charge. Les informations transmises aux auditeurs reposent tantôt sur l'effectif présent à une date précise, tantôt sur le nombre de jeunes majeurs bénéficiant d'au moins un contrat dans l'année. Parfois il s'agit du nombre de contrats indépendamment du nombre de bénéficiaires. Les mouvements d'entrées et sorties du dispositif ne sont pas retracés systématiquement et il n'est pas possible d'obtenir en rapprochant les entrées des sorties le nombre de présents à un instant de référence. Pour toutes ces raisons il est compliqué de donner à partir du système d'information de la SDAFE un décompte précis du nombre de jeunes majeurs pris en charge au titre de l'ASE de Paris.

2.1.3. Les dépenses consacrées aux contrats jeunes majeurs évoluent au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'ASE

Les précautions développées plus haut étant posées, les dépenses consacrées aux jeunes majeurs peuvent être approchées comme suit.

Tableau 2 : Estimation des dépenses globales de financement des contrats jeune majeur sur la période 2009-2012 (en euros)

	2009 (€)	2010 (€)	2011 (€)	2012 (€)	2013 (€)(5)
Dépenses d'hébergement hors placement familial départemental	35 324 654	40 092 821	44 670 888	53 578 503	51 548 797
Placement familial départemental	8 363 610	8 363 610(1)	8 363 610(1)	8 363 610(1)	8 363 610(1)
Allocations financières	1 852 602(2)	1 852 602(2)	1 852 602(2)	1 852 602	2 001 804
Aide éducative à domicile	1 396 715 (3)	1 396 715(3)	1 396 715	1 331 753	2 258 256
Hôtel payé en régie	1 387 500(4)	1 387 500(4)	1 387 500(4)	1 757 500(4)	1 757 500(4)
TOTAL des dépenses consacrées aux contrats jeunes majeurs (estimation)	48 325 081	53 093 248	57 671 315	66 883 968	65 929 967

Source : Mission IG à partir des données DASES

- (1) Montant 2009 retenu (114 € x 201 bénéficiaires x 365 jours)
- (2) Montant 2012 retenu
- (3) Montant 2011 retenu pour 2009 à 2011. Montant 2012 retenu pour 2012 et 2013.
- (4) Dépense appréciée pour 2011 et 2012 à partir des données DASES communiquées le 05 février 2013. Pour continuer la série, montant 2011 conservé pour 2009 et 2010. Montant 2012 conservé pour 2013.
- (5) Dépenses des huit premiers mois de l'année x par 3/2 pour obtenir la dépense 2013.

Globalement les dépenses consacrées par le département de Paris pour financer les contrats jeunes majeurs peuvent être estimées à 66 M€ en 2013 contre un peu plus de 48 M€ en 2009 après un plus haut à 67 M€ en 2012, ce qui traduit une augmentation de 30 % de ces dépenses en quatre ans.

Telles qu'estimées ci-dessus, elles représentent dans l'ensemble des dépenses de l'ASE une part relativement constante d'environ 18 % sur la période étudiée.

Tableau 3 : Part des dépenses jeunes majeurs dans l'ensemble des dépenses de l'ASE (en euros)

	2009 (€)	2010 (€)	2011 (€)	2012 (€)	2013 (€)
Total des dépenses ASE	273 834 199(1)	302 609 041(1)	353 683 721(1)	363 999 340(1)	341 650 600(2)
Total des dépenses pour les contrats jeunes majeurs	48 325 081	53 093 248	57 671 315	66 883 968	65 929 967
Part des dépenses jeunes majeurs dans les dépenses ASE	18 %	18 %	16 %	18 %	19%

Source : Mission IG à partir des données DASES

(1) Dépenses mandatées

(2) Crédits votés

Au sein des dépenses consacrées aux jeunes majeurs, on peut distinguer celles affectées aux jeunes majeurs « parisiens » de celles affectées aux jeunes majeurs ex mineurs isolés étrangers (MIE). Cette distinction permet de décrire deux mouvements qui évoluent en sens opposé.

2.1.4. Les dépenses correspondant à de jeunes majeurs parisiens sont en diminution alors que celles correspondant à des jeunes majeurs ex MIE sont en forte augmentation

2.1.4.1. Des mouvements forts selon la population considérée

A partir des éléments communiqués par la DASES (SDAFE) sur la répartition des dépenses entre jeunes majeurs parisiens et ex MIE, les dépenses du département au titre des jeunes majeurs « parisiens » diminuent d'environ 9 M€ entre 2009 et 2013. Celles engagées au titre des jeunes majeurs ex MIE augmentent d'environ 27 M€ sur la même période.

Tableau 4 : Evolution comparée des dépenses au titre des jeunes majeurs « parisiens » et au titre des ex MIE (en euros)

	2009 (€)	2010 (€)	2011 (€)	2012 (€)	2013 (€)
Total des dépenses jeunes majeurs	48 325 081	53 093 248	57 671 315	66 297 455	65 929 967
Part des ex MIE	12 342 422	19 318 818	26 758 698	38 204 852	39 043 373
Part des « parisiens »	35 982 659	33 774 430	30 912 617	28 679 116	26 886 594

Source : Mission IG à partir des données DASES

Les dépenses au titre des jeunes majeurs « parisiens » représentent les trois quarts de la dépense totale pour les jeunes majeurs en 2009 (74 %) et moins de la moitié (40 %) en 2013. Elles ont diminué de 25 % en quatre ans.

A l'inverse, les dépenses au titre des jeunes majeurs ex MIE, nettement minoritaires en 2009 (26 %) sont devenues majoritaires en 2013 (59 %) : les dépenses qui leurs sont consacrées ont triplé en quatre ans.

Cette transformation dans la structure des dépenses pour les jeunes majeurs n'a pas de répercussion sur la part prise par ces dépenses dans l'ensemble des dépenses de l'ASE. Cette part reste relativement stable comme indiqué plus haut : 18 - 19 % sur la période 2009-2013 sauf en 2011 où elle ne représente que 16 %.

En revanche, la part des dépenses jeunes majeurs ex MIE dans les dépenses de l'ASE passe de 5 % en 2009 à 11 % en 2013, celle des jeunes majeurs « parisiens » diminuant de 13 % à 8 %.

Tableau 5 : Part des dépenses en faveur des jeunes majeurs dans l'ensemble des dépenses de l'ASE (en euros)

	2009 (€)	2010 (€)	2011 (€)	2012 (€)	2013 (€)
Total des dépenses ASE (1)	273 834 199	302 609 041	353 683 721	363 999 340	341 650 600
Part des dépenses jeunes majeurs dans les dépenses ASE	18 %	18 %	16 %	18 %	19 %
Part des dépenses jeunes majeurs ex MIE dans les dépenses de l'ASE	5 %	6 %	8 %	10 %	11 %
Part des dépenses jeunes majeurs parisiens dans les dépenses de l'ASE	13 %	11 %	9 %	8 %	8 %

Source : DASES-SDAFE

(1) Dépenses mandatées de 2009 à 2012. Crédits votés pour 2013

Le passage en quatre ans des dépenses pour les jeunes majeurs ex MIE de 26 % à 59 % de la dépense totale pour les jeunes majeurs s'explique en quasi-totalité par l'augmentation des dépenses d'hébergement. Ces dernières, quand on les considère en incluant les dépenses relatives aux placements familiaux départementaux et aux hôtels payés en régie, représentent entre 92 % et 97 % des dépenses au titre des jeunes majeurs ex MIE entre 2009 et 2013. Il faut néanmoins souligner que les dépenses d'hébergement englobent, pour une part variable selon le type de prise en charge, des prestations d'accompagnement socio-éducatif des jeunes pris en charge.

Tableau 6 : Part des ex MIE dans les dépenses jeunes majeurs (en euros)

	2009 (€)	2010 (€)	2011 (€)	2012 (€)	2013 (€)
Part des ex MIE dans les dépenses d'hébergement hors PF départemental	8 278 855	15 255 251	22 695 131	33 897 133	34 489 925
Part des ex MIE dans les dépenses des assistantes familiales départementales(1)	2 080 500	2 080 500	2 080 500	2 080 500	2 080 500
Part des ex MIE dans les dépenses d'hôtel payées en régie(2)	956 897	956 897	956 897	1 212 069	1 212 069
Part des ex MIE dans les allocations financières	955 546	955 546	955 546	955 546	1 120 013
Part des ex MIE dans les AED	70 624	70 624	70 624	59 604	140 866
Total des dépenses pour les ex MIE	12 342 422	19 318 818	26 758 698	38 204 851	39 043 373
Part des ex MIE dans le total des dépenses des jeunes majeurs	26 %	36 %	46 %	57 %	59 %
Part des dépenses d'hébergement des ex MIE dans l'ensemble des dépenses qui leurs sont consacrées	92 %	95 %	96 %	97 %	97 %

Source : DASES-SDAFE

(1) 50 ex MIE sur 201 placements chez des assistantes familiales départementales

(2) Estimée à 69 % des dépenses d'hôtel payées en régie pour les jeunes majeurs

2.1.4.2. Les dépenses d'hébergement par type d'accueil

Les dépenses d'hébergement constatées pour l'ensemble des jeunes majeurs se répartissent comme suit par type de structure d'accueil.

Tableau 7 : Répartition des dépenses d'hébergement des jeunes majeurs par type d'accueil (en euros, montants arrondis)

	2009 (€)	2010 (€)	2011 (€)	2012 (€)	2013 (€)
Total des dépenses d'hébergement jeunes majeurs	45 075 764	49 843 931	54 421 998	63 699 614	59 612 407
Dont Foyers/MECS ²⁵	16 253 318	18 388 848	21 027 142	26 914 494	25 950 508
Dont placement familial départemental	8 363 610	8 363 610	8 363 610	8 363 610	8 363 610
Dont CEF ²⁶	6 838 506	8 280 834	8 901 392	9 965 928	8 764 799
Dont structures non traditionnelles	3 582 781	4 231 034	4 303 622	4 604 525	4 084 327
Dont FJT ²⁷	2 524 071	2 440 241	2 431 821	2 876 524	2 820 775
Dont placement familial associatif	1 922 975	1 863 299	2 076 733	2 002 635	2 176 683
Dont appartement	1 605 658	1 754 531	2 078 455	2 445 945	2 608 342
Dont lieu de vie	1 998 734	2 490 297	3 189 207	3 728 375	3 784 057
Dont autres	484 311	567 089	658 538	1 040 078	1 039 841
Dont hôtel (suivi dans Iodas)	114 302	76 650	3 979	NR	19 065
Dont hôtel payé en régie	1 387 500	1 387 500	1 387 500	1 757 500	1 757 500(1)

Source : DASES-SDAFE

(1) Montant 2012 reconduit pour 2013 en l'absence d'autres éléments.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les dépenses d'hébergement sont réparties de façon hétérogène selon la structure d'accueil. Les dépenses s'étagent de 1 M€ (autres placements) à 26 M€ (foyers/MECS) en 2013. Pour ce même exercice, les foyers/MECS représentent à eux seuls 44 % des dépenses d'hébergement, les « autres placements » moins de 2 %.

Entre 2009 et 2013, les dépenses d'hébergement constatées augmentent tous types de structures confondus, à une exception près. Toutefois elles n'évoluent pas dans la même proportion et cette évolution est à considérer selon l'importance qu'occupe chaque structure d'accueil dans l'ensemble des dépenses.

²⁵ Maisons d'enfants à caractère social

²⁶ Centres éducatifs de formation professionnelle. Ce sont des établissements départementaux de l'ASE

²⁷ Foyers de jeunes travailleurs

Tableau 8 : Variation des dépenses d'hébergement des jeunes majeurs par type d'accueil en pourcentage entre 2009 et 2012

	Part de chaque type d'accueil dans le total des dépenses d'hébergement		Variation des dépenses sur la période 2009-2013
	2009	2013	
Total des dépenses d'hébergement jeunes majeurs	45 075 764 €	59 612 407	+ 32 %
Dont Foyers/MECS	36 %	42 %	+ 60 %
Dont PF départemental	19 %	14 %	-
Dont CEFP	15 %	15%	+ 14 %
Dont structures non traditionnelles	8 %	7%	+ 14 %
Dont FJT	6 %	5%	+ 12 %
Dont placement familial associatif	4 %	4%	+ 13 %
Dont appartement	4 %	4%	+ 62 %
Dont lieu de vie	4 %	5%	+ 89 %
Dont autres	1 %	1%	+ 115 %
Dont hôtel (suivi dans iodas)	0 %	0%	-83 %
Dont hôtel payé en régie	3 %	3%	+ 27 %

Source : Mission IG à partir des données DASES

L'augmentation des dépenses d'hébergement des jeunes majeurs est de 14,5 M€ entre 2009 et 2013, soit une progression de 32 % en quatre ans.

Si toutes les formes d'accueil participent à cette augmentation, elle s'explique pour un peu moins des deux tiers (68 %) par l'augmentation des dépenses des foyers/MECS : +9,8 M€ (de 16,2 M€ en 2009 à 26 M€ en 2013) par rapport à une augmentation de la dépense globale d'hébergement de 14,5 M€.

La progression des dépenses des Centres éducatifs de formation professionnelle, des lieux de vie et des structures non traditionnelles quand on les réunit explique 28 % de la progression des dépenses d'hébergement des jeunes majeurs sur la même période (4,2 M€ sur 14,5 M€). L'augmentation des dépenses dans les CEFP est à elle seule responsable de 13 % de l'augmentation globale des dépenses d'hébergement, celle des lieux de vie de 12 %, celle des structures non traditionnelles de 3 %.

En définitive, l'augmentation des dépenses de quatre types de structures d'accueil (foyers/MECS, CEFP, lieux de vie, structures non traditionnelles) explique 96 % de l'augmentation totale des dépenses d'hébergement. Les dépenses réunies de ces quatre types de structures d'accueil représentent en 2009 63 % de la dépense totale d'hébergement et 71 % en 2013.

On rappellera cependant que l'appréciation de l'augmentation des dépenses d'hébergement entre 2009 et 2013 faite ici occulte notamment, pour les raisons précisées plus haut, celle des dépenses relevant des placements familiaux départementaux. Ces dernières représentent probablement en 2013 comme en 2009 le second poste de dépenses d'hébergement le plus important après celle des foyers/MECS.

Quand on poursuit l'analyse afin de déterminer la part prise dans cette évolution par les jeunes majeurs ex MIE, on s'aperçoit que **la progression des dépenses d'hébergement des jeunes majeurs ex MIE est supérieure à celle de la dépense globale d'hébergement**. L'augmentation des dépenses globales d'hébergement des jeunes majeurs, parisiens et ex MIE confondus, est de « seulement » 14,5 M€ contre 26,5 M€ pour l'augmentation des dépenses d'hébergement des seuls jeunes majeurs ex MIE sur la période étudiée. Ce résultat est, notamment, la conséquence de la **forte diminution des dépenses d'hébergement des jeunes majeurs « parisiens »**, qui est de 12 M€ en quatre ans.

En résumé, l'approche par les dépenses conduit au constat suivant. Sur la période 2009-2013, les dépenses consacrées aux jeunes majeurs supportées par le budget de l'ASE ont augmenté de 14,5 M€. Elles constituent une part à peu près constante de 18 % de l'ensemble des dépenses de l'ASE.

L'augmentation des dépenses consacrées au financement des contrats jeunes majeurs résulte d'une diminution des dépenses au titre des jeunes majeurs « parisiens » (- 9 M€) et d'une augmentation des dépenses au titre des ex MIE (+ 26,7 M€), ces dernières augmentant beaucoup plus vite que la dépense globale constatée par le budget ASE.

Les dépenses des contrats jeunes majeurs sont pour l'essentiel constituées par des dépenses d'hébergement. Ce terme est cependant impropre à caractériser de manière homogène des situations très diverses recouvrant des prestations plus ou moins étendues.

Ce constat sur les dépenses étant effectué, il convient de mettre en parallèle celui des effectifs concernés, analyse à corrélérer ensuite avec les « prix de journée » des établissements d'accueil.

2.2. Les jeunes majeurs constituent le quart de l'ensemble des jeunes pris en charge par l'ASE

Comme pour le suivi des dépenses, le nombre de jeunes majeurs pris en charge par l'ASE ne peut être qu'approché pour les raisons indiquées ci-après.

2.2.1. L'évolution du nombre de bénéficiaires de contrats jeune majeur

Les données qui ont servi à la rédaction de ce développement sont tirées pour l'essentiel des rapports d'activité 2009, 2010 et 2011 de la sous-direction des actions familiales et éducatives (SDAFE). Elles permettent de suivre les effectifs des jeunes présents au 31 décembre de chaque année. Toutefois, les auditeurs ont eu accès à d'autres sources, notamment pour obtenir des éléments relatifs à l'exercice 2012. Le recours à des sources différentes conduit à des comptages parfois différents.

Entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2011, selon les rapports d'activité de la SDAFE, l'effectif des jeunes majeurs « présents » passe de 1 125 à 1 445 personnes soit une progression de 320 unités ou 28 % en trois ans. On observera cependant que **le nombre de jeunes majeurs dans l'ensemble des personnes prises en charge au titre de l'ASE reste relativement stable à environ un quart de l'effectif**. Les jeunes majeurs représentent

23 % de l'ensemble des jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance en 2008 et 2009, et 25 % fin 2011.

Dans le même temps, comme il a été vu supra, ils représentent 18 % de la dépense totale de l'ASE.

Sur la période 2008-2011, le nombre des jeunes confiés à l'ASE, mineurs et majeurs réunis, a augmenté de 17 %, passant de 4 845 à 5 676. Au sein de cet ensemble, le nombre des mineurs a augmenté de 14 % (de 3 720 à 4 231), celui des jeunes majeurs de 28 % (1 125 à 1 445).

Cette progression de 28 % du nombre de jeunes majeurs s'analyse en une légère baisse des effectifs jeunes majeurs « parisiens » et en une forte augmentation des jeunes majeurs ex MIE.

Le 31/12/2008, à partir des éléments tirés des rapports d'activité de la SDAFE, l'effectif des jeunes majeurs présents comptait 1 125 jeunes majeurs se répartissant en 68 % de parisiens et 32 % d'ex MIE. Trois ans plus tard, le 31/12/2011, le nombre de jeunes majeurs est de 1 445 se répartissant en 53 % de parisiens et 47 % d'ex MIE.

Une fiche réalisée par le bureau de l'aide sociale à l'enfance (BASE) le 11 décembre 2012 mentionne le nombre de 1 536 contrats jeunes majeurs en septembre 2012, ensemble se répartissant en 808 contrats « parisiens » (57 %) et 728 contrats ex MIE (43 %). Un travail d'extraction de données à partir de IODAS réalisé par le BEI situe quant à lui à 1 580 le nombre des jeunes majeurs présents le dernier jour du mois de septembre 2012. Cet effectif se répartit en 708 « parisiens » et 872 ex MIE soit 45 % de parisiens et 55 % pour les ex MIE.

En résumé, une représentation fiable du nombre d'individus ou de contrats jeunes majeurs suivis est difficile à établir à partir du système d'information de la SDAFE, de même que la part prise par chaque population dans l'ensemble des prises en charge. En revanche, sur la période étudiée, le système d'information de la SDAFE montre clairement un tassement du nombre de parisiens et une augmentation du nombre des ex MIE parmi les bénéficiaires des contrats jeunes majeurs.

Tableau 9 : Evolution comparée des effectifs ASE et jeunes majeurs de 2008 à 2011

	Présents le 31/12/2008	Présents le 31/12/2009	Présents le 31/12/2010	Présents le 31/12/2011	Δ 2008-2011
Jeunes confiés à l'ASE	4 845	5 026	5 514	5 676	+ 17 %
Dont mineurs	3 720	3 870	4 234	4 231	+ 14 %
Dont jeunes majeurs	1 125	1 156	1 280	1 445	+ 28 %

Source : Rapports d'activité de la SDAFE

L'étude du BASE citée plus haut donne un suivi du nombre de contrats jeunes majeurs accordés par l'ASE de janvier 2011 à septembre 2012 mois après mois. Elle montre sur la période étudiée une progression constante du nombre de contrats jeunes majeurs (CJM) en cours, qui passent de 1 329 en janvier 2011 à 1 536 en septembre 2012 (+ 16 %). Cette progression recouvre un double mouvement. Le nombre de CJM accordés aux « parisiens » baisse de 7 % alors que celui des CJM accordés aux ex MIE croît de 57 % sur l'intervalle considéré.

Tableau 10 : Evolution du nombre de contrats jeunes majeurs entre janvier 2011 et septembre 2012

	Janvier 2011	Septembre 2012	Δ en pourcentage
Nombre total de contrats jeunes majeurs	1 329 (100 %)	1 536 (100 %)	+ 16 %
Dont « parisiens »	864 (65 %)	808 (53 %)	-7 %
Dont ex MIE	465 (35 %)	728 (47 %)	+57 %

Source : Note BASE 11/12/2012

Un autre document établi par le BEI²⁸ recense quant à lui, mois par mois, de janvier 2011 à septembre 2012, d'une part les CJM signés dans le mois, d'autre part ceux qui se sont terminés. Le nombre de contrats jeunes majeurs signés s'établit à un peu moins de 800 par an en 2011 et 2012 (évaluation à partir des neuf premiers mois de l'année). Le BEI indique que ce nombre est fiable. Cependant, un jeune majeur pouvant signer plusieurs contrats par an, le nombre de contrats signés dans l'année ne peut être utilisé pour appréhender le nombre de jeunes majeurs qui entrent annuellement dans le dispositif.

Tableau 11 : Nombre de contrats jeune majeur signés

	En 2011	De janvier à septembre 2012	Projection rythme annuel 2012
Nombre de contrats signés	794 (100 %)	575 (100 %)	767
Dont parisiens	391 (49 %)	252 (44 %)	336
Dont ex MIE	403 (51 %)	323 (56 %)	431

Source : DASES-SDAFE

Le nombre de contrats terminés mentionné dans le document de suivi interne établi par le BEI n'est pas fiable. Le BEI précise que, en raison du caractère hétérogène des saisies des gestionnaires du BASE, ni le nombre des contrats terminés ni leur durée moyenne ne donnent une représentation fidèle des mouvements de sortie du dispositif jeune majeur. Le tableau ci-dessous retraçant les éléments remis par le BEI n'est donc donné qu'à titre indicatif. Il fait ressortir un quasi doublement des contrats jeunes majeurs terminés entre 2011 et 2012 et une transformation profonde, en un an, de la répartition du nombre de contrats terminés entre jeunes majeurs parisiens et ex MIE.

²⁸ Document de suivi interne à la DASES antérieur à la mission

Tableau 12 : Nombre de contrats jeunes majeurs terminés

	2011	De janvier à septembre 2012	Projection rythme annuel 2012
Nombre de contrats terminés	647 (100 %)	858 (100 %)	1 144
Dont parisiens	445 (69 %)	467 (54 %)	623
Dont ex MIE	202 (31 %)	391 (46 %)	521

Source : DASES-SDAFE

Evaluer un solde fiable des effectifs jeunes majeurs à partir des entrées et des sorties du dispositif n'a donc pas été possible. Par ailleurs, le travail réalisé par le BEI porte sur une durée trop courte pour apprécier, ne serait-ce que sur l'élément présenté comme fiable, à savoir le nombre de contrats signés mois après mois, la tendance de l'évolution dans le temps. La projection réalisée à ce titre pour 2012 semble indiquer un léger tassement, le nombre de contrats signés en 2012 s'établissant à 767 contre 794 en 2011. Les éléments remis par le BEI montrent cependant une dispersion qui peut être forte d'un mois sur l'autre. Le nombre de contrats signés en décembre 2011 est de 126 contre 55 à 73 les autres mois de la même année. Pour 2012, il y a eu 100 contrats signés en janvier mais seulement 36 en septembre. Dès lors, les éléments présentés ici pour l'année 2012, qui résultent d'une projection à partir des neuf premiers mois de l'année, doivent être regardés avec la plus grande prudence, de même que leur évolution.

2.2.2. La structure par âge des bénéficiaires des contrats jeunes majeurs

La DASES a remis aux auditeurs un document donnant une photographie de la répartition des jeunes majeurs accueillis « au cours du mois de décembre 2012 » hors placement familial départemental (environ 200 jeunes) selon l'âge qu'ils avaient lors de leur première admission à l'ASE. Cette étude actualisée fin novembre 2013 différencie les jeunes majeurs « parisiens » des jeunes majeurs ex MIE.

En 2012, les jeunes majeurs disposant de CJM ont été accueillis dans le dispositif ASE pour environ la moitié avant l'âge de 16 ans (48 %). Ces entrées avant 16 ans concernent majoritairement des enfants « parisiens » (62 % de « parisiens » pour cette tranche d'âge).

Les jeunes majeurs ayant bénéficié d'une première prise en charge par l'ASE entre 16 et 18 ans constituent 52 % de l'effectif total des jeunes majeurs. Ils sont majoritairement des ex MIE (563 ex MIE contre 231 parisiens, soit 71 % d'ex MIE et 29 % de parisiens).

Tableau 13 : Répartition des jeunes majeurs accueillis en décembre 2012 selon l'âge qu'ils avaient lors de leur admission à l'ASE

Age du jeune lors de sa première prise en charge par l'ASE	parisiens	ex MIE	Total
15 ans ou moins	445	278	723 (48 %)
16 ans	90	423	513 (34 %)
17 ans	80	136	216 (14 %)
18 ans ou plus	61	4	65 (3 %)
Total	676	841	1 517 (100 %)

Source : DASES-SDAFE

Cette étude donne une répartition du « stock » de contrats jeunes majeurs (hors placement familial départemental) à 45 % pour les jeunes Parisiens et 55 % pour les jeunes ex MIE. Ce résultat est identique à celui de l'étude du BEI citée précédemment portant sur les contrats signés entre janvier et septembre 2012.

2.2.3. La répartition filles/garçons en décembre 2012 (hors placement familial départemental)

Globalement, les filles bénéficiant d'un contrat jeune majeur sont moins nombreuses que les garçons. Sur les 1517 CJM recensés dans l'étude actualisée fin novembre 2013, il y a 35 % de filles et 65 % de garçons. Toutefois cette vision globale recouvre là encore des situations très différentes suivant que l'on considère les jeunes majeurs « parisiens » ou ex MIE et suivant la tranche d'âge lors de l'entrée à l'ASE que l'on retient.

Pour ce qui concerne les « parisiens », les filles sont systématiquement majoritaires indépendamment de la tranche d'âge considérée. En moyenne il y a 56 % de filles pour 44 % de garçons chez les jeunes majeurs « parisiens » avec peu de différence selon la tranche d'âge considérée.

Pour les ex MIE les garçons sont surreprésentés dans toutes les tranches d'âge par rapport aux filles. En moyenne, on recense 82 % de garçons (693 jeunes) et 18 % de filles (148 jeunes filles).

En définitive, en décembre 2012, hors placement familial départemental, sur 1 517 bénéficiaires de contrat jeune majeur, il y a 991 garçons et 526 filles. **Parmi les 526 filles on dénombre 378 parisiennes soit 72 % de l'effectif féminin et 148 filles ex MIE soit 28 % des filles.**

Parmi les 991 garçons on dénombre 298 parisiens soit 30 % de l'effectif total des garçons et 693 ex MIE soit 70 % des garçons.

2.2.4. Des éléments partiels et ponctuels sur la scolarité et les diplômes préparés

Le bureau de l'aide sociale à l'enfance de la DASES a effectué une étude partielle destinée à connaître le niveau des formations suivies par les jeunes majeurs pris en charge par l'ASE. Cette étude qualitative porte sur 9 de ses 12 secteurs ASE. Elle n'inclut pas les jeunes accueillis dans le cadre d'un placement familial départemental.

Réalisée début 2012, elle porte sur 789 jeunes majeurs. Cette étude transmise le 22 mars à la SDAFE fait apparaître notamment le « diplôme préparé » par le jeune majeur. Transmise à l'Inspection générale en fin de mission, elle n'a pu être exploitée de façon approfondie dans le cadre du présent rapport. Notamment, les mentions inscrites dans les colonnes « diplôme préparé », « grands objectifs du contrat », « niveau actuel d'étude » n'ont pu faire l'objet d'un examen approfondi. Le caractère homogène de la saisie des informations dans ces rubriques n'a pu être ni confirmé ni infirmé.

Cette étude devait être complétée par une autre destinée à connaître les ressources propres des jeunes accueillis. Celle-ci ne semble pas avoir été effectuée. En tout état de cause, les auditeurs n'en ont pas eu connaissance.

L'étude réalisée début mars 2012 indique que 688 jeunes majeurs sur un échantillon de 789 (soit 87 %) préparaient un diplôme. En fait c'est plutôt 669 jeunes majeurs qui préparaient un diplôme²⁹ si on fait abstraction des formations suivies pour obtenir le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), formation non professionnelle, et les cours de Français Langue Etrangère (FLE) destinés aux jeunes non francophones.

Pour les 101 jeunes majeurs restants, la colonne « diplôme préparé » mentionne « aucun », information qui a été appréhendée ici comme « ne préparant aucun diplôme », sans savoir s'il s'agit d'une situation temporaire ou s'expliquant par des éléments particuliers. A partir des éléments du BASE, le tableau suivant a pu être dressé en différenciant les diplômes préparés selon leur niveau de qualification.

²⁹ Il peut s'agir d'un concours.

Tableau 14 : Diplômes préparés par 789 jeunes majeurs accueillis dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance - situation décrite début 2012

	Ex MIE	Non MIE	TOTAL
Niveau de qualification du diplôme			
Diplômes de niveau I et II (grande école, licence et +)	3	15	18
Diplômes de niveau III (Bac + 2)	7	51	58
Diplômes de niveau IV (tous les bacs)	55	105	160
Diplômes de niveau V (CAP, BEP)	295	138	433
Sous-total 1	360	309	669
Autres diplômes			
BAFA (non professionnel)	0	9	9
Formation FLE	10	0	10
Sous-total 2	10	9	19
Aucun diplôme préparé	49	52	101
Total général	419	370	789

Source : Etude DASES - SDAFE - BASE réalisée sur une partie de la population des jeunes majeurs

Très majoritairement (65 %), c'est la préparation d'un diplôme de niveau V (CAP et BEP) qui arrive en tête de l'ensemble des diplômes préparés. Sur les 433 diplômes de niveau V préparés, les jeunes majeurs ex MIE constituent 68 % de l'ensemble avec 295 jeunes. Sur ces 295 jeunes majeurs ex MIE, 271 préparent un CAP. Cette présence forte des jeunes majeurs ex MIE dans les formations CAP peut sans doute s'expliquer par une prise en charge plus tardive de ces jeunes par l'ASE, le délai d'apprentissage de la langue française, la possibilité de compenser dans ce type de formation un résultat insuffisant pour la partie théorique lié à un défaut de maîtrise de la langue par de bons résultats aux épreuves pratiques.

Ensuite, la tendance s'inverse quand on considère les niveaux de qualification supérieurs. Les diplômes de niveau IV concernent 160 jeunes majeurs (132 bacs pro, 26 bacs généraux, 2 prépas niveau bac), soit 24 % des diplômes qualifiants préparés. Les jeunes majeurs « parisiens » représentent les deux tiers de l'effectif concerné et les jeunes majeurs ex MIE le tiers restant.

Pour les diplômes préparés de niveau II, équivalent à bac + 2, le BASE recense 58 jeunes majeurs soit 9 % de l'ensemble des diplômes préparés. La répartition entre jeunes majeurs « parisiens » et ex MIE est respectivement de 88 % et 12 %. S'agissant des diplômes de niveau I et II (à partir de la licence), ils représentent un peu moins de 3 % des diplômes préparés, 18 jeunes majeurs étant concernés qui se répartissent entre 15 jeunes majeurs « parisiens » (83 %) et trois jeunes majeurs ex MIE (17 %).

Les 101 jeunes majeurs ne préparant aucun diplôme se répartissent entre 52 jeunes majeurs « parisiens » et 49 jeunes majeurs ex MIE. Comme indiqué précédemment, en raison de la transmission tardive des informations à la mission, les raisons expliquant ces situations n'ont pu être explicitées.

2.2.5. Une approche destinée à s'affranchir de l'incertitude pesant sur le nombre de jeunes majeurs accueillis.

La détermination exacte du nombre de jeunes majeurs accueillis est incertaine à partir des éléments obtenus par retraitement des données issus du progiciel IODAS. Cependant le système d'information de la SDAFE a permis au BEI d'extraire des données fiables concernant les dépenses d'hébergement³⁰ et le nombre de journées payées par type de structure d'accueil. Ces éléments permettent de donner une représentation d'un **nombre de places** qui seraient occupées 365 jours sur 365 et donc de déterminer un effectif théorique « des places occupées en équivalent temps plein ». Les éléments transmis par le BEI permettent par ailleurs de différencier la part des « parisiens » de celle des ex MIE et de cerner ainsi l'évolution respective de chaque sous-ensemble.

Tableau 15 : Evolution du nombre de places occupées en équivalent temps plein entre 2009 et 2013 (hors placement familial départemental et hôtel payé en régie)

	2009			2010			2011			2012			2013		
	total	Paris	Ex MIE												
Nb de places occupées en équivalent temps plein	815	665	150	901	625	276	991	565	426	1123	498	625	1059	416	643
pourcentage	100%	82%	18%	100%	69%	31%	100%	57%	43%	100%	44%	56%	100%	39%	61%

Source : DASES-SDAFE

Le nombre total de places occupées en équivalent temps plein passe de 815 à 1059 entre 2009 et 2013³¹ soit une progression de 30 %. Cette progression s'explique par un quadruplement des places occupées par les ex MIE (150 places ETP en 2009 et 643 places ETP en 2013) et par une diminution de 37% des places occupées par les jeunes majeurs parisiens (665 places ETP en 2009 et 416 places ETP en 2013).

Les jeunes majeurs ex MIE qui représentaient 18 % des 815 places d'hébergement évaluées en équivalent temps plein en 2009 représentent 61% des 1059 places d'hébergement évaluées de la même façon en 2013.

A ce nombre de places occupées en équivalent temps plein, il conviendrait d'ajouter, évalué dans les mêmes conditions, celui des places occupées en placement familial départemental et celui des places occupées en hôtel et payées en régie. On rappellera que

³⁰ Ces dernières constituant la quasi-totalité des dépenses de 2009 à 2013 quand on inclut les dépenses de placements familiaux départementaux et celles des hôtels payés en régie.

³¹ Il s'agit rappelons-le d'une estimation qui n'inclut pas les places occupées en placement familial départemental et celles occupées en hôtel. Les dépenses des premières citées sont incluses dans la paie des assistantes familiales, les secondes sont payées en régie. Elles ne sont pas incluses dans les éléments remis par le BEI.

la DASES estime le nombre des bénéficiaires pour les premières citées à environ 200 dont 50 pour les ex MIE de manière à peu près constante sur les quatre exercices étudiés, et pour les secondes à 58 dont 40 ex MIE à la date du 31 octobre 2012.

En définitive, si on ajoute les places occupées en placement familial départemental et celles occupées en hôtel en considérant qu'elles sont occupées à temps plein, le nombre de places d'hébergement occupées en équivalent temps plein par les jeunes majeurs peut être estimé à 1317 en 2013 contre 1 073 en 2009. La part des places occupées par les ex MIE est passée, selon cette approche, de 22 % en 2009 à 69% en 2013.

2.3. Les lieux d'accueil

Les places occupées par les jeunes majeurs sont réparties dans une dizaine de catégories de structures d'accueil au sein desquelles, entre 2009 et 2012, des mouvements significatifs peuvent être identifiés.

2.3.1. La répartition des places occupées par les jeunes majeurs en 2012

En 2013, les 1 317 places d'hébergement occupées par les jeunes majeurs se répartissent en 200 accueils familiaux départementaux, 58 accueils à l'hôtel et 1 059 places d'accueil occupées en équivalent temps plein dans diverses structures.

80 % des 1 356 places d'hébergement occupées par les jeunes majeurs sont concentrées dans cinq types de structures en 2012. Les foyers/MECS représentent à eux seuls 34 % des places occupées, les placements familiaux départementaux 15 %, les foyers de jeunes travailleurs 13 %, les Centres éducatifs de formation professionnelle 9 %, les structures non traditionnelles 9 % également.

Les jeunes majeurs parisiens sont particulièrement présents dans les structures non traditionnelles dont ils occupent 83 % des places, dans les placements familiaux départementaux (75 % des places), en appartement (71 % des places), dans les lieux de vie (63 % des places) et dans les foyers de jeunes travailleurs (56 % des places).

Les jeunes majeurs ex MIE sont surreprésentés dans les CEFP dont ils occupent 80 % des places, dans les foyers/MECS dont ils occupent 74 % des places, et dans les hôtels payés en régie (69 % des places).

La DASES explique cette situation par le fait que ces structures ont développé des prises en charge adaptées pour cette population qui présente des caractéristiques particulières³². *« Pour répondre aux besoins spécifiques des jeunes majeurs ex MIE, ces structures d'accueil ont inscrit à leur programme l'apprentissage du français langue étrangère, l'apprentissage des fondamentaux scolaires (lire, écrire, compter) et pour certains établissements une formation professionnelle adaptée à un public plus à l'aise avec l'oral que l'écrit. Certains établissements se sont progressivement spécialisés dans l'accueil des MIE, qu'il s'agisse des CEFP parisiens ou d'établissements associatifs. La concentration des jeunes majeurs ex MIE dans les CEFP et les foyers/MECS reflète cette spécialisation. La prise en charge des jeunes majeurs ex MIE dans des hôtels constitue une réponse au manque de structures d'accueil à destination des MIE et plus largement des adolescents. Utilisés théoriquement comme sas, ce type d'accueil peut être amené à se prolonger*

³² Les MIE sont non francophones pour la plupart, très peu scolarisés, sans relais familial sur le territoire national et pour la majorité âgés de plus de 16 ans.

faute de structure adaptée au profil du jeune ou faute de place vacante sur le territoire national ».

Le tableau suivant liste, pour 2013, les différentes structures d'accueil, la part qu'elles représentent dans le nombre total de places occupées par les jeunes majeurs de l'ASE de Paris, le nombre de jeunes majeurs concernés en distinguant les parisiens des ex MIE.

Tableau 16 : Répartition des places d'accueils des jeunes majeurs accueillis par l'ASE en 2013

Type de structure d'accueil	Jeunes majeurs parisiens		Jeunes majeurs ex MIE		TOTAL	
	Nombre	% dans la structure	Nombre	% dans la structure	Nombre	% dans le total de 1317 places
Placement familial associatif	34	83 %	7	17 %	41	3 %
Foyers/MECS	100	23 %	344	77 %	444	35 %
CEFP	18	15 %	100	85 %	118	9 %
Appartement	30	51 %	29	49 %	59	4 %
Foyer jeunes travailleurs	68	43 %	92	57 %	161	12 %
Lieu de vie	46	52 %	42	48 %	88	7 %
Structure non traditionnelle	104	87 %	16	13 %	119	9 %
Autre	15	52 %	14	48 %	29	2 %
Placement familial départemental (1)	150	75 %	50	25 %	200	15 %
Hôtel payé en régie (1)	18	31 %	40	69 %	58	4 %
TOTAL	583	44 %	734	56 %	1 317	100 %

Source : DASES-SDAFE

(1) Données 2012

2.3.2. Des évolutions significatives entre 2009 et 2013

Entre 2009 et 2013, le nombre de places occupées par les jeunes majeurs parisiens dans les structures où ils sont particulièrement représentés est resté à peu près stable dans les structures traditionnelles et en appartement. Leur nombre baisse de façon significative dans les lieux de vie (58 jeunes parisiens sur 62 en 2009 et 46 sur 88 en 2013). S'agissant des foyers de jeunes travailleurs, le nombre de jeunes majeurs parisiens s'effondre. En 2009, ils représentaient la quasi-totalité de l'effectif (142 jeunes parisiens sur un total de 153 jeunes majeurs) alors qu'ils ne sont plus que 68 sur un total de 161 en 2013.

Le nombre de places occupées par des jeunes majeurs ex MIE a fortement augmenté dans les CEFP et dans les foyers/MECS aussi bien en nombre qu'en pourcentage du total. Le nombre de places occupées par les ex MIE en CEFP a plus que doublé sur la

période étudiée (de 44 en 2009 à 100 en 2013). Le nombre de places occupées par les ex MIE en foyers/MECS a plus que quadruplé : de 79 places en 2009 à 344 places en 2013.

Les deux tableaux ci-dessous retracent ces principaux mouvements.

Tableau 17 : Evolution 2009-2013 du nombre de places occupées par les jeunes majeurs parisiens dans les structures où ils sont majoritaires

Type de structure	2009		2013	
	Nb places parisiens/Nb places total	%	Nb places parisiens/Nb places total	%
Structure non traditionnelle	108/111	97 %	103/119	87 %
Placement familial départemental (1)	150/200	NS	150/200	NS
Appartement	34/37	92 %	30/59	51 %
Lieu de vie	58/62	94 %	46/88	52 %
Foyer de jeunes travailleurs	142/153	93 %	68/161	42 %

Source DASES - SDAFE

(1) Donné à titre indicatif, l'évolution n'a pas été communiquée aux auditeurs

Tableau 18 : Evolution 2009-2013 du nombre de places occupées par les jeunes majeurs ex MIE dans les structures où ils sont majoritaires

Type de structure	2009		2013	
	Nb places ex MIE/Nb places total	%	Nb places ex MIE/Nb places total	%
CEFP	44/97	45 %	100/118	85 %
Foyers/MECS	79/271	27 %	344/444	77 %
Hôtel payé en régie (1)	40/58	NS	40/58	NS

Source : DASES-SDAFE

(1) Donné à titre indicatif, l'évolution n'a pas été communiquée aux auditeurs

Concernant les foyers/MECS, il faut ici relever que, selon un tableau transmis par la SDAFE correspondant probablement à l'année 2011, 294 jeunes majeurs étaient dispersés dans 78 établissements situés en Ile-de-France pour 36 d'entre eux et en province pour les 42 autres.

Mais 73 de ces jeunes majeurs, soit le quart de l'effectif total, étaient concentrés dans quatre établissements : trois établissements des Orphelins apprentis d'Auteuil (La Loupe en Eure-et-Loir, Priziac dans le Morbihan et Durfort Lacapelette dans le Tarn-et-Garonne) ainsi que l'Institut protestant de Saverdun (Ariège). Sur ces 73 jeunes majeurs, 68 étaient d'ex MIE.

2.4. Les coûts respectifs des différentes prises en charge

Les extractions réalisées par la DASES à partir des données IODAS aboutissent à la détermination d'un prix de journée moyen d'hébergement par type de structure d'accueil. Ce prix de journée varie d'environ 100 € à 200 € selon le type d'établissement pour 2013,

les foyers de jeunes travailleurs représentant une exception avec un coût moyen journalier qui s'établit à 47 € pour cette même année.

On notera que ce prix de journée moyen pose plusieurs problèmes. D'une part il n'est pas toujours représentatif d'un coût complet, ce qui incite à la prudence quand on veut comparer les coûts des différents types de structure d'accueil. D'autre part, ce coût moyen recouvre des disparités qui peuvent être fortes entre des établissements appartenant à une même catégorie de structure d'accueil.

2.4.1. Des prix de journée variés

Trois catégories de structures d'accueil se caractérisent par un prix moyen de journée d'accueil particulièrement élevé. **En 2013, les CEFP se situent à 200 € par jour, les foyers/MECS à 160 € et les placements familiaux associatifs à 143 €.** Les autres structures d'accueil se situent dans une fourchette qui va de 98 € à 131 €, cas excepté des foyers de jeunes travailleurs. Le détail des prix moyens journaliers des places d'hébergement est donné ci-après.

Tableau 19 : Coût moyen journalier en 2013 par ordre dégressif d'une place dans les différentes structures accueillant des jeunes majeurs.

Structure d'accueil	Prix de journée moyen (euros)
CEFP	201
Foyers/MECS	160
Placement familial associatif	143
Lieu de vie	131
Appartement	113
Autre	103
Structure non traditionnelle	98
Foyers jeunes travailleurs	47
Placement familial départemental (1)	114 valeur 2009
Hôtel payé en régie (1)	NR

Source DASES - SDAFE

(1) Pour mémoire. Ces éléments ne résultent pas des extractions IODAS réalisées par le BEI.

2.4.2. Des dépenses globales pour les jeunes majeurs parisiens et ex MIE peu éloignées l'une de l'autre

Comme indiqué plus haut, les jeunes majeurs parisiens et ex MIE peuvent être préférentiellement représentés dans des structures différentes. Les parisiens sont par exemple fortement présents dans les structures d'accueil dont les places se situent aux alentours de 100 € par jour en moyenne. **Les ex MIE sont fortement représentés dans les deux types de structures dont le coût moyen de la place est le plus élevé.**

Tableau 20 : Estimation des coûts d'hébergement des différentes structures d'accueil et effectif accueilli en 2013 (1)

	Prix de journée moyen En euros	Nombre de places occupées par les parisiens	Coût des places occupées par les parisiens En euros	Nombre de places occupées par les ex MIE	Coût des places occupées par les ex MIE En euros
CEFP	201	18	1 320 570	100	7 336 500
Foyers/MECS	160	100	5 840 000	344	20 089 600
Placement familial associatif	143	34	1 774 630	7	365 365
Lieu de vie	131	46	2 199 490	42	2 008 230
Appartement	113	30	1 237 350	29	1 196 105
Autre	103	15	563 925	14	526 330
Structure non traditionnelle	98	104	3 720 080	16	572 320
Foyers jeunes travailleurs	47	68	1 166 540	92	1 578 260
Placement familial départemental (2)	114 valeur 2009	150	6 241 500	50	2 080 500
Hôtel payé en régie (2)	83	18	545 430	40	1 212 070
TOTAL		583	24 609 515	734	36 965 280

Source : DASES - SDAFE

(1) Coût des places occupées établi à partir d'un prix moyen journalier de la place qui a été arrondi.

(2) Pour mémoire

A partir d'un raisonnement basé sur le nombre de places occupées en équivalent temps plein, les jeunes majeurs parisiens représentent, en 2013, 44 % des places occupées et 40 % de la dépense. Les jeunes majeurs ex MIE représentent 56 % des places et 60 % de la dépense.

Globalement, les jeunes majeurs ex MIE coûtent donc un peu plus cher que les parisiens. La raison principale réside dans leur forte représentation dans les foyers/MECS et dans les CEFP qui sont les deux types de structures qui présentent le coût moyen à la place le plus élevé.

Les ex MIE placés en foyers/MECS et dans les CEFP représentent à eux seuls 79 % des dépenses d'hébergement qui leur sont consacrées. Un élément vient tempérer l'effet prix généré par la concentration des ex MIE dans les deux types de structures présentant les coûts moyens les plus onéreux. Il s'agit de l'hébergement en hôtel très majoritairement réservé aux ex MIE (83 € la place), ainsi que de leur présence de plus en plus importante sur la période étudiée dans les foyers de jeunes travailleurs, structure d'accueil présentant le coût moyen à la place le moins cher dans l'éventail des diverses formes d'accueil.

2.4.3. Une évolution du coût moyen particulièrement contrastée selon le type de structure

L'évolution du coût moyen à la place entre 2009 et 2013 se caractérise par des variations hétérogènes selon le type d'hébergement.

Les lieux de vie, les hébergements « autres » voient leur coût à la place progresser respectivement de 49 % et de 43 %. Les places dans les lieux de vie représentent en 2013, 7 % de l'ensemble des places d'accueil (88 places sur 1 317). L'impact de l'augmentation du coût moyen n'est donc pas négligeable. Les places « Autres » ne représentant que 2 % de l'ensemble des places d'accueil, la forte augmentation de leur coût moyen a donc un impact limité par leur nombre et ce dernier est resté à peu près stable sur la période étudiée.

Le coût moyen des places situées dans les structures non traditionnelles augmente de 10 % sur la période de référence. L'effectif 2013 est de 120 places, soit 9 % de l'ensemble des places. L'impact de l'augmentation est donc sensible.

Les effectifs les plus importants sont concentrés dans des structures dont le coût moyen augmente modérément (foyers/MECS, foyers de jeunes travailleurs).

Tableau 21 : Evolution du coût moyen journalier d'une place d'hébergement en établissement d'accueil (en euros)

Structure d'accueil	2009	2013	Δ 2009-2013
CEFP	192	201	+ 5 %
Foyers/MECS	153	160	+ 5 %
Placement familial associatif	131	143	+ 9 %
Lieu de vie	88	131	+ 49 %
Appartement	118	113	- 4 %
Autre	72	103	+ 43 %
Structure non traditionnelle	88	97	+ 11 %
Foyers jeunes travailleurs	45	47	+ 4 %
Hôtel autre que payé en régie	59	-	-

Source : DASES-SDAFE

2.4.4. Des coûts moyens qui masquent parfois de grandes disparités au sein d'un même type de structure

La disparité des coûts moyens à la place en établissement d'hébergement peut être illustrée grâce à un document élaboré le 30 novembre 2011 par la SDAFE.

Pour un **placement familial départemental**, ce document apprécie le coût moyen annuel à 31 320 €, ce qui conduit à un coût moyen journalier de 86 €. On rappellera que la DASES dans une étude spécifique fixe ce coût à 114 € valeur 2009.

Pour les **placements associatifs**, l'éventail des coûts d'hébergement est très large, s'étendant de 30 470 € par an soit 83 € par jour pour l'association Thélémythe à 99 096 € par an soit 271 € par jour pour « Arc en ciel - comité parisien ». On notera que, dans ce dernier cas, un seul bénéficiaire est mentionné ce qui laisse supposer un cas particulier nécessitant des dépenses élevées. D'autres structures présentent des tarifs particulièrement élevés, par exemple « AGE Ménilmontant » et « AGE Livry Gargan » qui ont des prix de journée supérieurs à 200 €. Elles accueillent elles aussi peu de

bénéficiaires. Les structures associatives qui ont un tarif journalier compris entre 136 € et 205 € sont nombreuses.

Pour les **MECS**, le document de la SDAFE indique un prix de journée unique de 153 € en 2009 et 160 € en 2012 qui correspond à l'analyse faite dans le présent rapport du coût moyen journalier de la place. Il n'est pas possible de préciser s'il existe une dispersion par rapport à ce coût moyen.

L'hébergement en **hôtel** est estimé dans le document SDAFE à 59 € par jour. Toutefois on ne sait pas s'il s'agit des dépenses hôtelières payées en régie ou de celles suivies dans IODAS. Pour les dépenses de cette nature payées en régie, l'IG aboutit à un coût moyen journalier de 83 €.

S'agissant des cinq **CEFP** départementaux, les coûts moyens s'échelonnent de 184 € par jour (Bénerville) à 228 € par jour (d'Alembert) avec une moyenne qui se situe à 210 €. Pour Le Nôtre et d'Alembert, les montants indiqués aux auditeurs par le chef d'établissement à l'occasion de la visite effectuée sur place sont respectivement de 221 et de 223 €, en conformité avec l'appréciation faite par la SDAFE.

Pour les **lieux de vie**, le document SDAFE de novembre 2011 fournit un tarif moyen unique qui ressort à 128 € par jour, montant assez éloigné de celui déterminé par l'IG (111 € en 2012 pour le coût moyen d'une place). On rappellera que le coût moyen des lieux de vie présente entre 2009 et 2012 une augmentation de 26 % sur la base retenue de 111 € par jour en 2012 contre 88 € en 2009 (+ 49% entre 2009 et 2013).

Le tarif journalier figurant dans le document SDAFE pour les foyers de jeunes travailleurs est identique à celui déterminé à l'occasion de la présente étude soit environ 45 € par jour en moyenne. Il ne s'agit toutefois que d'une moyenne qui ne rend pas compte de la diversité des tarifs pour ce type de structure. L'augmentation du prix de journée moyen pour ce type de structure d'accueil est particulièrement contenue (+ 4 % entre 2009 et 2013).

L'essentiel de la dépense jeune majeur est constitué de frais d'hébergement. Ceux-ci atteignent en moyenne 160 € par jour dans les foyers et les MECS, 201 € par jour dans les CEFP départementaux en 2013. Or des structures associatives parviennent à offrir un hébergement et un accompagnement individuel aux jeunes à des prix de journée avoisinant 100 €. Favoriser ce type d'hébergement serait donc un bon moyen de peser sur la dépense.

Recommandation 1 : Lancer des **appels à projets** pour la prise en charge des jeunes majeurs de manière à disposer d'un plus grand nombre de structures capables de conjuguer hébergement et accompagnement des jeunes majeurs à des coûts modérés.

3. LES CONTRATS JEUNE MAJEUR A L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE DE PARIS

La politique en direction des jeunes majeurs repose sur un Règlement départemental de l'aide sociale qui ne fait que reprendre les dispositions du code de l'action sociale et de la famille et date de 1992.

Jusqu'en 2011 inclus, cette politique est demeurée fondamentalement « coutumière ». Laissée à l'initiative des secteurs, elle n'a pas fait l'objet d'instruments de pilotage ni d'un cadre méthodologique.

A partir de 2012 ont été introduites des mesures en vue d'encadrer l'attribution des contrats jeune majeur.

3.1. Le contexte juridique

Deux documents encadrent l'ASE de Paris, dont un seulement a force normative : il s'agit du règlement départemental d'aide sociale (RDAS) susmentionné.

Le second est le Schéma départemental de Protection de l'Enfance (2010-2014).

3.1.1. Le Règlement départemental d'aide sociale

Pour ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance, le Règlement départemental d'aide sociale n'a pas été modifié depuis 1992. Instauré par délibération DASES 92-35 G du 24 février 1992, il est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1994.

L'aide aux jeunes majeurs fait l'objet des articles 234 à 238 (annexe 2).

L'article 234 prévoit que peuvent être pris en charge les jeunes majeurs de moins de 21 ans ou mineurs émancipés **éprouvant des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants**. Les modes d'intervention permettant au jeune majeur d'accéder à l'**autonomie** sont envisagés en priorité.

A l'article 235 apparaît la notion de **contrat** : il énonce les objectifs poursuivis par la mesure d'aide, détermine le contenu et la forme de l'aide, indique le lieu de placement, le mode de prise en charge et la durée, ainsi que les obligations incombant au jeune majeur.

L'article 236 prévoit que la durée de l'aide ne peut excéder un an. Elle peut être renouvelée aux mêmes conditions.

Le jeune majeur bénéficiaire d'une mesure de placement peut y mettre fin à tout moment. De son côté, le service de l'ASE peut dénoncer le contrat si les obligations auxquelles le jeune majeur a souscrit n'ont pas été remplies. Le service doit prévenir le jeune majeur par écrit et s'efforcer de recueillir ses observations.

L'article 237 prévoit la possibilité d'une participation financière du jeune majeur aux frais de placement.

Enfin l'article 238 prévoit que la procédure d'évaluation de la demande est identique à celle en vigueur pour l'accueil temporaire.

Les critères d'attribution de l'aide aux jeunes majeurs ne sont donc pas plus précis que ceux que l'on trouve dans le CASF : tous les jeunes en difficulté d'insertion par manque de ressources ou d'un soutien familial suffisant sont fondés à solliciter cette aide, et le RDAS n'apporte aucune précision sur les critères qui doivent guider la décision d'attribution ou de refus du président du conseil général.

Interrogée sur ce point par les auditeurs, la Direction des affaires juridiques (DAJ) a estimé³³ que « le RDAS constitue un fondement juridique fragile [...] dans la mesure où il se borne à préciser que « les modes d'intervention permettant au jeune majeur d'accéder à l'autonomie sont envisagés en priorité ». Une formulation plus étoffée du RDAS, comme cela peut être le cas dans d'autres départements, précisant par exemple davantage la notion d'autonomisation, pourrait contribuer à sécuriser juridiquement la procédure d'attribution des contrats jeune majeur. »

3.1.2. Le schéma départemental de protection de l'enfance 2010-2014

Le schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance 2010-2014 a été adopté par le Conseil de Paris lors de sa séance de février 2010³⁴.

Dans l'éditorial le Maire de Paris fixe cinq axes prioritaires, dont le troisième est celui des MIE. « Il s'agit d'une population particulièrement vulnérable, et exposée à tous les drames de la vie ».

L'exposé des motifs de la délibération relève parmi les acquis du précédent Schéma que « le Département s'est fortement investi dans les prise en charge des jeunes majeurs (25 % des accueils de l'ASE concernent des 18-21 ans) avec une proportion significative d'anciens MIE ».

Concernant ces derniers, « l'inscription au schéma de 85 places supplémentaires pour des MIE, dont 30 en placement familial associatif, constitue une avancée majeure ».

La fiche action 16 « Les jeunes majeurs » (annexe 3) prévoit de « formaliser, en lien avec les services situés en amont, pendant et en aval du contrat jeune majeur :

- les critères d'accès aux contrats jeune majeur
- les modalités de mise en œuvre (procédures, délais...)
- les contenus des « projets » recevables
- le contenu de l'accompagnement mis en place pour le jeune
- les conditions de préparation à la sortie des CJM pour faciliter l'accès à l'autonomie dans les meilleures conditions
- les motifs de refus,

développer la communication et la coordination avec ces professionnels, établir un outil de suivi comprenant des critères d'évaluation et des indicateurs d'autonomie ».

3.2. Jusqu'en 2011 a prévalu en matière de contrats jeune majeur une pratique coutumière

Des nombreux entretiens menés avec les interlocuteurs de la DASES - responsables de secteur, conseillers socio-éducatif, éducatrice spécialisée - il ressort que jusqu'en 2011 les contrats jeune majeur n'ont été ni pilotés ni encadrés par un référentiel que les personnels auraient pu consulter et qui aurait pu conférer une certaine homogénéité aux pratiques des différents secteurs.

³³ Note DAJ 8 février 2013

³⁴ Délibération 2010 DASES 28G

Même dans la toute dernière livraison du *Guide de l'Aide Sociale à l'Enfance*³⁵ (décembre 2012), la table des matières ne comporte pas de rubrique « jeunes majeurs ». Pourtant les jeunes majeurs représentent depuis longtemps le quart des jeunes pris en charge par l'ASE.

La compétence liée qui est celle de l'ASE à l'égard des mineurs paraît avoir été étendue à la prise en charge des jeunes majeurs, pour lesquels le département dispose pourtant d'un pouvoir d'appréciation et aurait pu - et dû - mettre en place des outils de pilotage et d'aide à la décision.

3.2.1. L'absence d'un pilotage

Aucun outil de caractère quantitatif - physique ou financier - n'a été mis en place dans les secteurs. Ces derniers n'ont qu'une faible connaissance statistique des jeunes pris en charge et ne disposent pas non plus d'information sur les coûts des différentes prises en charge. Les décisions d'attribution - ou de refus - ne se font pas dans le cadre d'une enveloppe budgétaire.

3.2.1.1. Une faible connaissance statistique

Il a été vu supra combien le dénombrement et le suivi des contrats jeune majeur était difficile (2.2.). Il aura fallu plusieurs semaines de travail de la mission pour tenter de chiffrer avec précision - et non extrapoler - le nombre des jeunes majeurs et la dépense qui leur est consacrée.

Dans ces conditions, il n'y avait pas non plus de suivi local.

Lors de ses visites à plusieurs secteurs de l'ASE, la mission a relevé que le nombre des « situations » n'était pas une donnée immédiatement présente à l'esprit des responsables, et qu'il leur fallait faire des recherches³⁶ pour répondre aux questions : parmi ces données, le nombre de contrats jeune majeur en cours n'était pas toujours connu. En outre, il n'était pas possible de faire préciser des notions telles que la répartition garçons-filles, les niveaux d'études, la nature des diplômes préparés, les lieux d'hébergement.

Il nous a été expliqué qu'en temps ordinaire [.....] le BEI adresse un suivi mensuel des « situations » en charge aux secteurs. Cela paraît cependant bien artisanal et fragile, puisque ne reposant que sur une personne qui à la date de la mission connaissait des soucis de santé. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Des projets de tableaux de bord ont été expérimentés sur trois secteurs. La maquette fournie aux auditeurs (annexe 4) leur a cependant paru foisonnante et peu lisible. Elle ne distingue notamment les majeurs des mineurs que pour certains types de dépenses, et n'offre aucune vision globale sur les contrats jeune majeur.

Des tableaux de bord doivent répondre à des questions simples (que souhaite-t-on connaître et suivre) et permettre le pilotage. De quels éléments doit disposer un responsable de secteur pour piloter les contrats jeune majeur, c'est-à-dire maîtriser les flux et les dépenses ? Sur quelles données doit-il s'appuyer pour être en mesure de « corriger le tir » ?

³⁵ « qui s'adresse [...] à tous les professionnels des secteurs publics ou associatifs qui prennent part aux missions de l'Aide sociale à l'enfance ». (Préface du Maire)

³⁶ Pas toujours fructueuses

Recommandation 2 : Introduire une rubrique « jeunes majeurs » dans les tableaux de bord mensuels des secteurs, comportant les indicateurs nécessaires au pilotage souhaité.

3.2.1.2. L'absence d'indicateurs de coût des prises en charge

L'amplitude des coûts des prises en charge a été décrite *supra*. En tout état de cause, ce n'est pas un élément connu des secteurs, et « *le coût n'a pas ou peu d'influence sur la décision. Ce n'est pas un élément déterminant.* » Par conséquent, le seul mode de régulation qu'a pu envisager la DASES a été de restreindre au maximum les flux entrants. Elle n'avait aucun moyen de pouvoir agir sur le niveau de prise en charge.

Recommandation 3 : Faire connaître aux secteurs les coûts des différentes prises en charge et notamment des différentes formes d'hébergement, afin qu'ils deviennent progressivement un élément de la décision.

3.2.1.3. La nécessité de mettre en place des enveloppes budgétaires

Aucune enveloppe budgétaire, même indicative, n'a jamais été mise en place au niveau des secteurs. Un responsable de secteur nous a fait remarquer que, au CASVP, les directeurs de section « *ont des enveloppes depuis des années* ».

Recommandation 4 : Mettre en place des enveloppes budgétaires.

3.2.2. **Le manque d'un référentiel susceptible d'encadrer les pratiques professionnelles**

Il a été mentionné plus haut que « *les modes d'intervention permettant au jeune majeur d'accéder à l'autonomie sont envisagés en priorité* » (RDAS art. 234).

Aucun autre texte ou guide n'a tenté de préciser cette autonomie invoquée ni de définir les critères permettant d'y parvenir.

L'attribution des contrats jeune majeur est le fait des responsables de secteur³⁷, sur proposition du travailleur social.

En l'absence de tout cadre référentiel ou normatif, l'attribution (ou le refus) d'un contrat jeune majeur a probablement beaucoup varié selon les secteurs et également selon l'appréciation individuelle de chaque travailleur social.

Il nous a été notamment expliqué que la plupart du temps les contrats jeune majeur étaient accordés sur la base « *d'un projet d'insertion viable* », d'un projet « *qui tient la route* ».

Mais l'inverse est également vrai : face à des jeunes en très grande difficulté au moment de leur majorité, les travailleurs sociaux ne voyaient guère d'autre solution que celle du contrat jeune majeur afin de ne pas laisser le jeune sans ressources ni hébergement, même en l'absence de projet que le jeune n'était pas en capacité de construire.

De même n'existent pas de règles claires concernant l'attribution d'allocations financières, et les jeunes ne sont pas traités de façon uniforme selon le secteur voire le référent social dont ils relèvent. Par exemple les jeunes accueillis en FJT bénéficient pour certains d'argent de poche, d'autres non. Il en va de même des aides aux vacances : éventuel paiement du billet de train accompagné de 100 à 200 € en plus.

³⁷ Sauf depuis août 2012 pour les jeunes pris en charge par l'ASE après 17 ans cf. infra 3.3.2.

En tout état de cause, il n'a pas été possible d'obtenir des statistiques sur le nombre de contrats demandés et le nombre de contrats accordés par secteur, ces statistiques n'existant pas. Jusqu'à la note du 28/08/2012 (*infra* 3.4.2.1.), la notification des refus est elle-même demeurée incertaine : elle ne faisait pas nécessairement l'objet d'un courrier.

L'ASE de Paris paraît donc caractéristique de ce que Céline Jung dans son ouvrage précité désigne par « *grilles de valeurs implicites et non formalisées* ».

Il sera revenu *infra* sur le « Guide pratique pour l'accompagnement des jeunes majeurs » mis au point par le département de Seine Saint-Denis. Il convient de relever que celui-ci a été le fruit d'un travail collectif mené par les personnels de l'ASE mais aussi par les structures de droit commun compétentes.

En s'inspirant du travail de l'ONED « Entrer dans l'âge adulte », les principaux axes de ce référentiel pourraient être les suivants.

Préconisations générales :

- concevoir le soutien au passage à l'âge adulte comme un parcours marqué par la date symbolique et juridique des 18 ans, mais qui se prépare en amont dès 16 ans et peut s'échelonner au-delà de 21 ans. Eviter que les dates anniversaires ne deviennent des dates fatidiques de rupture ;
- établir des passerelles entre droit commun et droit de la protection de l'enfance tout en maintenant un accent éducatif spécifique pour les jeunes sortant de l'ASE et en adaptant les dispositifs de droit commun aux besoins de ces derniers ;
- faire évoluer les pratiques des professionnels tant de la protection de l'enfance (soutien individuel dans une approche éducative et sociale) que de l'insertion (mesures collectives d'intégration au marché de l'emploi).

Préconisations spécifiques :

- développer des outils d'évaluation partagée des capacités d'autonomie des jeunes ;
- éviter que la date de fin de mesure devienne une date couperet et coïncide avec un changement brutal et non ou mal préparé de prise en charge ;
- garantir une sécurité matérielle aux jeunes sortants ;
- mettre en place des actions de soutien à l'autonomie ;
- soutenir les jeunes dans la définition et la conduite de leur projet ;
- favoriser la participation individuelle et collective des jeunes et développer des recherches sur les jeunes sortants dans lesquelles leur point de vue soit pris en compte et des évaluations sur les dispositifs d'aide à la sortie.

On peut souligner aussi l'orientation retenue en Seine Saint-Denis selon laquelle les contrats jeune majeur doivent rester une mesure de protection, et s'adressent donc à des jeunes qui ont besoin d'un soutien psycho-éducatif.

Recommandation 5 : Elaborer un cadre méthodologique pour les contrats jeune majeur en s'appuyant sur un travail collectif mené par les personnels de l'ASE mais également par les structures de droit commun compétentes en matière d'aide à l'insertion des jeunes, de formation, d'emploi, de logement et de santé.

3.2.3. Une organisation à revoir et un partenariat à construire avec les services de droit commun

On ne saurait attendre des personnels de l'ASE des compétences particulières concernant la connaissance du système éducatif et celle des dispositifs d'insertion et de formation

professionnelle. Lors de certains entretiens, la mission a eu parfois l'impression que ces connaissances étaient insuffisantes.

En tout état de cause, les personnels de l'ASE ne sont pas des professionnels de l'insertion, de la formation ni de la qualification des jeunes. Nul ne saurait le leur reprocher.

En revanche le fait que ce soit à eux seuls que revient le soin de juger de la qualité ou de la viabilité d'un projet est lui critiquable.

Il pourrait être en partie remédié à ces constats par une modification de l'organisation.

Pour traiter les dossiers de mineurs isolés étrangers, la DASES a mis en place un secteur spécifique : le SEMNA (*infra* 3.3.1.) qui prend en charge les MIE âgés de plus de 16 ans.

Pour concentrer les compétences et homogénéiser les pratiques concernant les jeunes majeurs, plusieurs pistes sont possibles :

- création d'un secteur spécifique dédié aux jeunes majeurs ;
- variante : création d'un secteur spécifique destiné aux jeunes majeurs inscrits dans un parcours de formation et ne nécessitant qu'une allocation pour les aider à vivre en FJT ;
- spécialisation d'agents au sein de chacun des secteurs actuels.

Recommandation 6 : Modifier l'organisation actuelle du BASE pour mieux prendre en compte la spécificité des jeunes majeurs, rassembler les compétences et élaborer avec les dispositifs de droit commun existants, notamment les missions locales, mais aussi en matière de santé, de logement, de formation, un cadre partenarial permettant d'améliorer la construction et l'évaluation des contrats jeune majeur.

3.2.4. Une étude en cours pour remédier à l'absence de connaissance du devenir des jeunes

Aucune donnée ne permet d'évaluer le devenir des jeunes de l'ASE, qu'ils aient ou non bénéficié d'un contrat jeune majeur. L'Etude longitudinale sur les adolescents placés (ELAP) mise en place par l'INED devrait permettre de remédier en partie à cette ignorance.

Son objectif est de mieux connaître le devenir des jeunes physiquement pris en charge par l'ASE après la fin de leur placement et peu après leur sortie, en suivant leur devenir sur un an.

L'enquête longitudinale en grandeur réelle devrait avoir lieu en 2013-2014, en deux vagues de collecte espacées d'un an, auprès d'un échantillon représentatif de 1 500 jeunes placés par des services ASE d'Ile-de-France et du Nord-Pas de Calais (départements de Paris, Seine et Marne, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine Saint-Denis, Val de Marne, Nord et Pas de Calais).

3.3. Les mesures prises par la DASES en 2011-2012

A partir de septembre 2011, la DASES a pris plusieurs mesures tendant à « recadrer » l'accueil et la prise en charge des MIE et à réguler l'attribution de contrats jeune majeur. Certaines de ces mesures paraissent juridiquement fragiles.

3.3.1. La prise en charge des mineurs isolés étrangers

En 2001-2002, la France a vu une arrivée massive de MIE en provenance de Chine et d'Afrique subsaharienne. Pour organiser leur accueil, un dispositif d'Etat, le dispositif

Versini, a été mis en place, s'appuyant sur cinq associations, avec 50 places en hôtel et 19 places en accueil collectif dans le Val-de-Marne.

De son côté la DASES s'est organisée avec la mise en place en 2003, au sein du BASE, d'une cellule d'accueil des MIE (CAMIE) qui comptait à l'origine deux personnes.

Le rapport d'activité de la SDAFE pour 2010 indique que l'effectif atteint cette année-là huit personnes : cinq travailleurs sociaux, une psychologue, un gestionnaire chargé du suivi administratif des situations traitées, encadrés par une attachée. La responsable rencontrée fin 2012 a cependant indiqué que, lorsqu'elle a pris en charge l'encadrement de la CAMIE, en 2009, cette dernière comptait déjà dix personnes.

La vocation de la CAMIE était la première évaluation et la mise en place d'une première orientation des MIE dans une perspective de mise à l'abri. A l'issue de cette période d'environ deux mois, l'un des 13 secteurs du BASE assurait la continuité de la prise en charge.

En 2009, 545 MIE avaient sollicité une admission. En 2010, ce chiffre s'est élevé à 882. Cette année-là, 87 % des sollicitations étaient le fait de MIE âgés de 15 à 17 ans.

La proportion des jeunes filles parmi les MIE n'a cessé de diminuer, passant de 25,8 % en 2005 à 10,3 % en 2010.

Les MIE admis à l'ASE en 2010 provenaient pour 31,5 % d'Afrique subsaharienne, pour 26,6 % d'Afghanistan, pour 15,4 % d'Extrême Orient et pour 13,3 % du Proche et Moyen Orient.

La CAMIE ne parvenait plus à absorber tout le flux des arrivants. Les jeunes « débarquaient » directement dans la salle d'attente du service. En 2009, seulement 20 % des MIE arrivaient dans le cadre d'un cursus « normal », 80 % directement au BASE.

Au printemps 2010, la CAMIE a été divisée en deux parties, l'une pour le travail « traditionnel », l'autre pour l'accueil des MIE arrivant directement rue de Reuilly. Une dizaine d'accueils quotidiens étaient réalisés à cette période avec une prise en charge jusqu'à ce que le juge des enfants soit saisi. Le BASE s'est finalement retrouvé submergé de jeunes MIE hébergés à l'hôtel et pour lesquels il n'y avait pas d'autre solution que la remise d'allocations.

Cette situation a conduit à la réorganisation exposée *infra*.

Il s'agit de la régulation des admissions par la création d'un primo-accueil externalisé, de la création d'un secteur de l'ASE en charge des MIE âgés de plus de 16 ans, d'une note redéfinissant la prise en charge des MIE et d'une convention avec l'association Aurore pour la prise en charge des MIE âgés de plus de 17 ans.

3.3.1.1. La régulation des admissions par la création d'un primo-accueil externalisé et le renforcement de la mise à l'abri en amont de l'Aide sociale à l'enfance.

Depuis le 01/09/2011, la Permanence d'Accueil et d'Orientation des mineurs isolés étrangers (PAOMIE) confiée à France Terre d'Asile est le point d'entrée unique dans le dispositif parisien de prise en charge des MIE. Elle assure le premier accueil, la première évaluation (identité, situation, vulnérabilité) et l'orientation vers le dispositif de mise à l'abri de l'Etat ou du conseil général.

Si les jeunes **manifestement** âgés de moins de 16 ans sont très vite orientés vers le BASE pour une admission immédiate, il n'en va pas de même pour les plus de 16 ans qui peuvent passer de quelques jours dans l'hébergement d'urgence à un temps plus ou moins long dans le dispositif de mise à l'abri financé par le conseil général et géré par France Terre d'Asile, le temps que soit vérifiée la pertinence d'une orientation vers l'ASE (c'est-à-dire le temps de la vérification de l'état-civil et/ou de l'âge)³⁸.

3.3.1.2. La création d'un secteur de l'Aide sociale à l'enfance en charge des mineurs étrangers isolés âgés de plus de 16 ans : le Secteur éducatif des mineurs non accompagnés

En plus des dix secteurs de l'ASE organisés sur une base géographique s'est ajouté en 2011 le Secteur éducatif des mineurs non accompagnés (SEMNA).

Le SEMNA succède à la CAMIE (cellule d'accueil des MIE). Elle comprend 34³⁹ personnes. Lors de l'entretien avec les auditeurs, le SEMNA avait en charge 495 situations, dont 54 contrats jeune majeur. La logique de « garder » au SEMNA les jeunes arrivés à un âge compris entre 16 et 18 ans relève, selon la responsable du secteur, du constat que les conditions de régularisation diffèrent selon que le MIE est arrivé sur le territoire français avant ou après l'âge de 16 ans.

Les jeunes arrivés après l'âge de 17 ans ne bénéficient d'aucune orientation. Outre leur prise en charge financière, ils bénéficient de cours de français langue étrangère (FLE) et éventuellement d'une poursuite de leur scolarité. 83 jeunes étaient dans cette situation en novembre 2012.

La décision d'attribuer un contrat jeune majeur aux MIE arrivés entre 16 et 17 ans (ainsi que son éventuel renouvellement) relève du responsable du SEMNA.

3.3.1.3. La note de cadrage du 17 février 2012 pour la mise en œuvre de la politique d'accueil des MIE

Cette note (annexe 5) débute sur le constat de la forte augmentation des arrivées de MIE, « désormais au nombre de 1 700, sur un total de 5 700 jeunes confiés à l'ASE ».

Dans ce contexte, « la collectivité parisienne a décidé de mettre en œuvre une nouvelle politique d'accueil des MIE qui vise à recentrer son action sur le cœur de la protection de l'enfance, à savoir la prise en charge des jeunes effectivement mineurs et isolés, et nécessitant une protection⁴⁰ ».

Outre la réforme de l'organisation de l'admission évoquée *supra*, il s'agit de « raccourcir les durées des prises en charge pour préserver la capacité d'accueillir un grand nombre de jeunes, tout en maintenant des prises en charge de qualité ».

La note annonce l'organisation de filières de formation plus courtes pour les jeunes admis à partir de 16 ans et une politique plus resserrée concernant les contrats jeunes majeurs qui seront limités au temps nécessaire pour finir les formations entamées.

³⁸ La détermination médicale de l'âge et la vérification de la minorité s'opérant antérieurement à l'admission à l'ASE, il n'en sera pas traité dans le cadre du présent rapport. Selon la directrice adjointe de la DASES en charge de la SDAFE, la moitié des demandeurs sont déclarés majeurs.

³⁹ Entretien avec la responsable du secteur 21/11/2012

⁴⁰ En gras dans le texte

Concernant les jeunes admis après 17 ans, la note prévoit que leur prise en charge « s'interrompra à leur majorité après un accompagnement visant à préparer du mieux possible leur autonomie, mais sans engagement dans des cursus au long cours. »

Lors de sa séance des 11-12 décembre 2012, le Conseil de Paris a délibéré une convention avec l'association Aurore, accompagnée d'une participation de 555 900 €⁴¹ pour la mise en place d'un dispositif d'accueil de jour dédié aux mineurs sans référent parental, admis à l'ASE tardivement et âgés de plus de 17 ans. L'objectif de ce dispositif est de les accompagner dans leur quotidien et dans leurs démarches sociales, sanitaires, juridiques et administratives, vers une autonomie à leur majorité.

L'association prendra en charge les dépenses liées à la vie quotidienne des jeunes. En revanche leur hébergement hôtelier sera assuré par le département de Paris.

L'ASE prend donc en charge ces mineurs jusqu'à l'âge de 18 ans, mais dans un dispositif spécifique.

3.3.2. L'accès aux contrats jeune majeur

A partir de 2012 est également mise en place une politique visant à freiner le recours aux contrats jeunes majeurs, énoncée dans une note du 3 août 2012 (annexe 6). Une méthodologie commence d'être mise en place avec l'élaboration d'un « kit jeunes majeurs. »

Aux termes de la note du 3 août 2012, l'attribution de contrats jeunes majeurs à des jeunes n'ayant pas été pris en charge par l'ASE durant leur minorité ou admis seulement après leur dix-septième anniversaire est désormais soumise pour décision à la directrice adjointe ; sont susceptibles d'en bénéficier « *les jeunes confrontés, en particulier, aux situations suivantes : mères isolées en attente d'une orientation en centre maternel, jeunes sans aucun soutien familial (refus des parents de les héberger) et en fin de cycle de formation (moins d'un an) pour lesquels aucun dispositif de droit commun ne peut financer la période à couvrir avant l'obtention du diplôme, jeunes souffrant d'une pathologie grave, jeunes en grande fragilité avec une demande d'AAH⁴² en cours, jeunes en risque de prostitution ou de mariage forcé* ».

Les dispositions de cette note actualisent celles de la note du 17 février 2012 concernant les MIE.

Les dossiers des jeunes admis avant l'âge de 17 ans restent soumis pour décision aux responsables de secteur sur proposition des directeurs d'établissement ou de services d'accueil familial départementaux ou associatifs.

Les dossiers des jeunes admis après 17 ans sont adressés au secrétariat du BASE et examinés les premier et troisième lundis de chaque mois par les cadres de la sous-direction, puis soumis à la signature de la directrice adjointe en charge de la SDAFE.

Il est précisé que cette procédure est mise en place à titre provisoire, dans l'attente des conclusions du rapport de l'IG.

Le diagramme en annexe 8 récapitule les différents cas de figure.

Selon la DAJ, « *la formalisation de la procédure d'attribution à laquelle procède cette note pourrait être assimilée à une mesure d'organisation interne du service, dès lors*

⁴¹ 2012 DASES 652 G

⁴² Allocation pour adulte handicapé

qu'elle relève de la compétence du président du conseil général, sans qu'une délibération du Conseil soit nécessaire. »

Cette note est complétée par une note du 28/08/2012 ayant pour objet la notification des refus de prise en charge dans le cadre d'un accueil provisoire jeune majeur. Signée du chef du BASE (annexe 7), elle est diffusée *« alors que tendent à se multiplier les recours auprès de la juridiction administrative à l'encontre des décisions de refus de prise en charge dans le cadre d'accueils provisoires jeune majeur. »* Elle est destinée à rappeler les principes de base et le formalisme à respecter pour sécuriser les refus désormais plus nombreux opposés aux demandes de contrat jeune majeur.

Pour accompagner ces directives a été élaboré un ensemble de documents, que l'on trouvera en annexe 8, qui n'est pas un référentiel mais une boîte à outils. Ce kit a été préparé par un *« groupe de travail sur les contrats jeune majeur composé de responsables de secteur, de conseillers socio-éducatifs et de travailleurs sociaux, avec le visa d'un psy, afin d'avoir un regard croisé et pluridisciplinaire des outils proposés »*⁴³.

Il rassemble les deux notes d'août 2012, une série de modèles de formulaires : une notification de refus de prise en charge dans le cadre d'une Aide Provisoire Jeune Majeur (APJM), la procédure d'examen des demandes de CJM, une fiche « Recours en cas de refus de CJM », un formulaire de rapport de demande, un formulaire de bilan intermédiaire, un modèle de CJM, une fiche de présentation des demandes d'APJM de jeunes admis après 17 ans, une fiche de présentation des demandes d'APJM de jeunes admis avant 17 ans, une fiche de présentation des demandes d'APJM de jeunes admis après 18 ans. S'y ajoute la liste des Foyers de jeunes travailleurs de Paris et d'Ile de France, une liste d'adresses d'associations pour les jeunes majeurs et une présentation des actions d'aide à l'insertion susceptibles d'être mobilisées pour les jeunes en difficultés.

S'il faut reconnaître à ce kit sa vertu de rassembler et homogénéiser l'information sur le sujet, ce qui n'existait pas encore, ce n'est cependant pas un référentiel c'est-à-dire une méthodologie et un cadre de référence pour l'examen de chaque cas particulier.

Des entretiens menés avec des personnels de l'ASE mais aussi avec leur hiérarchie, il ressort que ces mesures, concernant tant l'aide aux jeunes majeurs que la politique vis-à-vis des MIE, ont fortement, en dépit de leur caractère provisoire, déconcerté les équipes, même si elles paraissent avoir intégré le poids de la contrainte financière que les agents expriment dans les termes suivants : *« il n'y a plus d'argent »*.

Certains d'entre eux ont fait valoir la frustration ressentie à refuser des poursuites d'études longues, faisant observer que si la majorité des jeunes pris en charge par l'ASE est en général en difficulté scolaire, refuser la poursuite d'études longues à des jeunes en manifestant les capacités leur paraissait paradoxal.

D'autres ont expliqué être conduits à contourner le refus de contrat jeune majeur en accordant une Aide Educative Jeune Majeur, qui peut comporter la prise en charge de nuitées d'hôtel, par exemple pour une jeune fille ayant fui la violence du domicile familial. Ce phénomène est marginal, mais illustratif des difficultés de compréhension et d'application des nouvelles directives.

⁴³ Mail de la responsable du secteur 19 au chef du BASE 26/11/2012

3.3.3. Ces mesures prises en 2012 ont entraîné plusieurs difficultés

3.3.3.1. La fragilité juridique des refus de contrat jeune majeur

Selon les éléments communiqués par le chef du BASE, à la mi-décembre 2012 90 refus de contrats jeunes majeurs avaient été notifiés par écrit dans le cadre de la nouvelle procédure. Seuls six jeunes avaient introduit sept référés administratifs. Trois avaient été gagnés par le Département, et quatre avaient été perdus (dont deux concernant le même jeune), le tribunal ne se contentant pas de suspendre la décision, mais enjoignant au Département de prendre en charge le jeune jusqu'à ce que l'affaire soit jugée au fond. Aucun jugement au fond n'a encore eu lieu.

Les premières décisions étaient motivées par l'absence de projet d'insertion sociale et professionnelle. Les associations soutenant ces jeunes⁴⁴ ont donc axé leurs recours sur l'existence de projets de formation, notamment l'inscription en CAP. Dès lors le Département a perdu en référé pour erreur manifeste d'appréciation.

Le BASE a alors fondé son refus sur le caractère temporaire prévu par le CASF, non compatible avec une prise en charge de deux ans lorsque le jeune est inscrit en CAP. Le juge administratif a cependant considéré qu'une formation en CAP demeurait dans le cadre d'une prise en charge temporaire et que le Département ne proposait pas de formations de durée inférieure.

La jurisprudence est loin d'être stabilisée ; début avril 2013 lors d'une audience au Conseil d'Etat le rapporteur public a conclu à l'impossibilité pour le tribunal administratif d'enjoindre au Département une prise en charge d'un jeune majeur, dans la mesure où celui-ci n'est pas en situation de compétence liée.

Dans une décision récente un jeune malien ayant reçu deux mandats du Mali n'a pas été considéré comme démuné de tout soutien familial.

Certains départements modifient le RDAS pour rendre opposables des critères d'accès aux contrats jeunes majeurs, en précisant par exemple que l'accès est réservé aux jeunes connus antérieurement de l'ASE. Cette voie semble cependant étroite.

Selon la direction des affaires juridiques « *la fragilité du dispositif actuel du contentieux réside dans la motivation lacunaire des décisions de refus* » : autonomisation rapide alors que la durée de la période d'autonomisation n'est pas précisée. Elle souligne également que « *le RDAS constitue un fondement juridique fragile [...] dans la mesure où il se borne à préciser que « les modes d'intervention permettant au jeune majeur d'accéder à l'autonomie sont envisagés en priorité* ». Elle suggère une formulation plus étoffée du RDAS, précisant par exemple davantage la notion d'autonomisation, à l'instar du département du Rhône, qui demande « *un projet de vie réaliste, concret, et élaboré avec des perspectives de formation ou de projet professionnel.* »

De fait il semble nécessaire que les décisions puissent être fondées sur un RDAS opposable.

Recommandation 7 : Proposer au Conseil de Paris une nouvelle rédaction, plus précise, du RDAS en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance.

⁴⁴ Notamment le GISTI

3.3.3.2. Des partenaires de l'ASE déconcertés

L'ASE de Paris n'a pas informé ses partenaires des dispositions prises pour limiter l'accès aux contrats jeunes majeurs. Ceux-ci l'ont progressivement réalisée devant les non réponses ou les refus de l'ASE.

- Ainsi le service social scolaire de l'académie de Paris recense, pour l'année scolaire 2011-12, 21 demandes de contrats adressées au département de Paris⁴⁵, pour prendre en charge l'hébergement des demandeurs.

Sur ces 21 demandes, six ont reçu une suite favorable, six n'ont fait l'objet d'aucune réponse (certaines demandes datant de dix mois à la date de l'entretien), deux demandes ont été réorientées vers d'autres départements, six ont reçu une réponse défavorable (deux ex MIE et quatre mineurs proches de leur majorité), une a été signalée à la CRIP⁴⁶.

Notre interlocutrice a également indiqué ne pas comprendre sur quel fondement la DASES avait réorienté vers d'autres départements les demandes de certains jeunes hébergés et scolarisés à Paris. Elle a notamment cité le cas d'une jeune majeure hébergée chez sa sœur à Paris et dont le dossier a été redirigé vers le département limitrophe où sa mère décédée résidait de son vivant.

Elle a souligné la disparité des réponses faites par les secteurs de l'ASE, certains lui indiquant que depuis mai-juin 2012 il est inutile d'adresser des demandes de contrats au BASE, alors que d'autres lui disent d'envoyer le dossier qu'ils transmettront à leur hiérarchie. Elle souhaite vivement recevoir des indications claires de la DASES.

- Il en va de même des associations Thélémythe et Métabole, toutes deux spécialisées dans la prise en charge de « grands adolescents », âgés de 16 à 21 ans, et éprouvant de graves difficultés d'ordre psychique. Toutes deux ont indiqué ressentir depuis le printemps 2012 un changement profond et radical, qui n'a pas fait l'objet d'information préalable.

Selon Métabole des prises en charge s'arrêtent maintenant sans discernement une fois le diplôme obtenu. Elle cite le cas d'une jeune fille admise en BTS en alternance, avec un contrat d'apprentissage débutant le 1^{er} décembre, et donc un premier salaire seulement fin décembre. Le contrat jeune majeur s'achevant fin octobre, il aurait donc fallu « faire la soudure » durant deux mois mais cette prolongation a fait l'objet d'un refus. Par un contact direct avec l'adjointe au chef du BASE, un des deux mois nécessaires a pu être obtenu.

« Le Bureau de l'Aide sociale à l'Enfance valide la prolongation du contrat jeune majeur de Mme xxxx jusqu'au 30 novembre 2012.

Le délai supplémentaire qui est accordé a pour objectif d'éviter à cette jeune femme de 19 ans de se retrouver dans une situation d'urgence sociale liée à une rupture brutale d'hébergement. Mme x est prise en charge par l'ASE depuis trois ans et demi, elle vient d'obtenir son BTS et a su bénéficier de sa prise en charge sur plusieurs plans. [...] A ce jour la jeune fille n'a pas d'emploi, pas de solution d'hébergement/logement, ni famille pour l'accueillir et rien n'a été préparé en amont pour anticiper une perspective négative à la demande de renouvellement du

⁴⁵ Chiffre fort faible au regard du nombre de jeunes majeurs scolarisés à Paris.

⁴⁶ Cellule de recueil des informations préoccupantes

CJM et la fin de sa prise en charge. Un accord de prolongation au 30/11/2012 devrait donc permettre l'organisation minimale de la sortie du dispositif.⁴⁷ »

Le directeur de l'association définit ainsi ses objectifs :

- réconcilier ces jeunes en grande difficulté psychique avec « *tout ce qui fait société* » ;
- passer d'une logique de rupture à l'apprentissage d'un processus de séparation.

A cet égard il considère que les nouvelles règles de la DASES, en réactivant la rupture, contrecarrent ces objectifs. Alors que c'est au nom des troubles psychoaffectifs que le jeune mineur est adressé par l'ASE à Métabole, à l'âge de 18 ans ce trouble n'est plus reconnu comme un critère pour accéder à un contrat jeune majeur.

L'association oppose le comportement de l'ASE de Paris à celui du département dans lequel se trouve son autre établissement, dans lequel chaque dossier de jeune majeur est discuté avec le référent de l'ASE. Ce n'est pas le cas à Paris, où Métabole se sent plus prestataire que partenaire.

L'association Thélémythe fait les mêmes constats. Elle a communiqué à la mission un courrier adressé à l'ASE de Paris à la suite d'un refus de contrat jeune majeur (annexe 9).

- L'association Urgence Jeunes est quant à elle spécialisée dans l'hébergement d'urgence des sans abri et gère un CHRS de 85 places dédiées à un public jeune, composé pour moitié environ de 18-21 ans. Les refus de contrat jeune majeur pour ces jeunes en très grande précarité ont évolué ainsi : 0 en 2009, 1 en 2010, 5 en 2011 et 18 en 2012.

Outre les conséquences évidentes sur l'accompagnement éducatif de ces jeunes, ce blocage retentit sur le fonctionnement de l'association, qui à la date de l'entretien⁴⁸ avec la mission craignait de devoir supprimer un poste.

L'association souligne le fait que **les revenus des jeunes, en difficulté d'insertion faute d'un soutien familial, au moment où ils sont demandeurs d'un contrat jeune majeur ne permettent pas leur entrée en logement.** Il faut disposer de 700 € minimum pour intégrer un FJT et de 500 € pour entrer en résidence sociale. Faute de solution de logement « *Le temps de séjour en CHRS s'allonge inexorablement, entraînant une baisse importante de la fluidité et une liste d'attente problématique. En effet les délais avant l'admission peuvent atteindre deux mois à certaines périodes de l'année.* »

Le directeur de l'association souligne le paradoxe suivant : ni la situation de l'emploi ni celle des familles ne s'améliorent. Les flux migratoires ne diminuent pas non plus. Or les réponses tendent à diminuer en quantité comme en qualité.

Une lettre ouverte a été adressée à M. Bertrand DELANOË en faveur du maintien d'une politique volontariste d'aide aux grands adolescents et jeunes majeurs de Paris, signée de 13 structures associatives et proposant « *l'élaboration d'une charte qui précise la place et le rôle des associations parisiennes concourant à la protection de l'enfance dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évolution de la politique d'action sociale du département de Paris* » (annexe 10).

⁴⁷ Mail ASE 12/11/2012

⁴⁸ 29/11/2012

Quelles que soient les règles que l'ASE se fixera à l'avenir concernant les contrats jeune majeur, elle devra être en mesure de les exposer clairement et d'en informer ses partenaires, en les mettant en capacité d'anticiper les évolutions.

4. LES DIFFICULTES DE L'ANALYSE COMPARATIVE

L'idée de l'analyse comparative paraissait de prime abord séduisante et prometteuse : l'objectif était de comparer les méthodes parisiennes à celles d'autres départements confrontés à un afflux de MIE et/ou ayant cherché à mettre en œuvre une politique en direction des jeunes majeurs, et d'y trouver des « bonnes pratiques ».

Force est de constater les résultats décevants de cette démarche.

De certains départements il n'a pas été possible d'obtenir de réponse à la première sollicitation, quelle qu'en soit la forme. Dans d'autres, les auditeurs se sont heurtés au barrage étanche du secrétariat, et il n'a même pas été possible d'échanger des courriels. Pour un rendez-vous fixé de longue date et préparé par l'envoi d'une trame d'entretien, les auditeurs ont appris à leur arrivée qu'un impératif aussi imprévu que majeur empêchait la directrice de les recevoir et qu'elle confiait l'entretien à une jeune chargée de mission.

Le représentant de l'ADF [.....] : les traditions culturelles de l'ASE ne sont pas propices à l'échange d'information. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Au-delà de cette explication socio-culturelle, il paraît tout de même aux auditeurs que cette réticence provenait peut-être du sujet lui-même et d'une faible propension des départements à s'exprimer sur leurs pratiques.

4.1. Les comparaisons statistiques entre départements

L'incertaine fiabilité des chiffres rend les comparaisons interdépartementales hasardeuses.

Les statistiques de la Direction de la recherche, des études et des statistiques du ministère des affaires sociales (DREES), notamment, doivent être maniées avec précaution : dans les départements, la frontière entre ASE et droit commun ne passe pas partout au même endroit. Nombre de départements ont développé des dispositifs d'insertion pour les jeunes en difficulté, qui ne sont pas des dispositifs ASE stricto sensu même s'ils réservent une attention particulière aux jeunes issus de l'ASE. C'est par exemple le cas du dispositif D²EFI du Val d'Oise présenté dans le rapport de l'ONED « *Entrer dans l'âge adulte* ». C'est aussi le cas du département de Loire Atlantique présenté *infra*.

La nomenclature de la DREES, quant à elle, n'a pas évolué et les départements doivent s'adapter pour répondre dans les seules « cases » prévues : jeunes majeurs accueillis par l'ASE et jeunes majeurs bénéficiant d'une Aide Educative à Domicile.

Sous ces réserves, on trouvera ci-dessous trois séries de données :

- le poids des dépenses ASE dans les budgets de fonctionnement départementaux en 2010. Il s'agit de l'ensemble des dépenses ASE et non des seules dépenses consacrées aux jeunes majeurs. Ces dernières ne sont pas une donnée connue, et il a été expliqué *supra* avec quelles difficultés et sous quelles conditions elles ont été cernées pour le département de Paris ;
- la proportion de jeunes majeurs parmi les effectifs **accueillis** par l'ASE en 2011 ;
- la proportion de jeunes majeurs bénéficiant en 2010 d'une mesure ASE, au titre d'un accueil provisoire jeune majeur comme d'une aide éducative à domicile, rapportée à la population INSEE des 18-20 ans.

4.1.1. Le poids de la dépense d'aide sociale à l'enfance

Tableau 22 : Le poids de la dépense d'aide sociale à l'enfance dans les dépenses de fonctionnement départementales

	Dépenses ASE totales nettes	Dépenses de fonctionnement	%
Seine Saint-Denis	296,31	1 588,90	18,6 %
Nord	421,30	2 268,80	18,6 %
Paris	339,15	1 858,80	18,2 %
Seine et Marne	147,52	966,90	15,3 %
Ille-et-Vilaine	102,38	690,20	14,8 %
Pas de Calais	182,65	1 268,50	14,4 %
Seine Maritime	158,51	1 169,30	13,6 %
Gironde	151,21	1 120,30	13,5 %
Val d'Oise	109,31	814,70	13,4 %
Loire Atlantique	119,00	888,20	13,4 %
Yvelines	108,65	812,70	13,4 %
Rhône	169,22	1 271,60	13,3 %
Hauts de Seine	174,15	1 321,00	13,2 %
Hérault	105,47	952,70	11,1 %
Bouches du Rhône	184,08	1 716,10	10,7 %
Isère	109,61	1 029,70	10,6 %
Val de Marne	113,37	1 154,80	9,8 %

Source : DREES Dépenses d'aide sociale départementale 2010, Ministère de l'intérieur Comptes administratifs des départements 2010

Ce tableau a été obtenu à partir du document réalisé par la DREES concernant les dépenses d'aide sociale départementale 2010 et des comptes administratifs 2010 des départements que l'on trouve sur le site du ministère de l'Intérieur.

En termes de dépenses d'aide sociale à l'enfance nettes, Paris était en 2010 le deuxième département après celui du Nord.

En termes de part du budget de fonctionnement départemental consacrée à l'aide sociale à l'enfance, il est le troisième, après les départements du Nord et de la Seine Saint-Denis.

4.1.2. Les effectifs de 18 ans et plus accueillis par l'ASE en 2011

On trouvera en annexe 13 la répartition par âges des effectifs accueillis par l'ASE en 2011 dans tous les départements et en moyenne nationale.

Pour Paris elle est la suivante.

Tableau 23 : Répartition par âges des enfants accueillis par l'ASE à Paris en 2011

En %	< 6 ans	6-10 ans	11-15 ans	16-17 ans	18 ans et plus
Paris	10,0	12,0	23,9	27,7	26,4
Moyenne nationale	14,0	22,1	32,5	17,8	13,5

Source : DREES

Cette répartition appelle les commentaires suivants.

Elle confirme l'observation déjà faite par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France dans le rapport qu'elle avait consacré à l'ASE de Paris en 2008 sur les exercices 2000 et suivants : les enfants parisiens accueillis à l'ASE sont plus âgés que sur l'ensemble du territoire.

Jusqu'à l'âge de 15 ans, les proportions parisiennes sont significativement inférieures à la moyenne nationale : 10 % d'enfants de moins de six ans pour 14 % en moyenne nationale, 12 % d'enfants de six à dix ans pour 22,1 % en moyenne nationale, 23,9 % d'enfants de 11 à 15 ans pour 32,5 % en moyenne nationale.

En revanche les proportions des plus de 16 ans sont significativement supérieures : 23,9 % de 16-17 ans pour 17,8 % en moyenne nationale, 26,4 % de 18 ans et plus pour 13,5 % en moyenne nationale.

Ce phénomène s'observe de façon un peu moins accentuée dans toute la région Ile-de-France.

Tableau 24 : Répartition par âges des enfants accueillis par l'ASE dans les départements d'Ile-de-France⁴⁹ en 2011

	16-17 ans	18 ans et plus
Essonne	16,4	19,8
Seine Saint-Denis	23,1	24,5
Val de Marne	20,9	20,5
Val d'Oise	19,2	16,1
Seine et Marne	16,3	12,1
Yvelines	17,5	18,5

Source : DREES

4.1.3. La part de la population des 18-20 ans bénéficiant d'une mesure ASE

Selon les éléments transmis par l'ONED, au 31 décembre 2010, ce sont à Paris 16,2 % des jeunes adultes de 18 à 20 ans qui sont pris en charge par l'ASE, pour une moyenne nationale de 8,7 %.

⁴⁹ Le département des Hauts de Seine ne figure pas dans le tableau en raison d'un problème de remontée des données signalé par la DREES

Paris n'est cependant que le sixième département, devancé par les Landes, le Calvados, l'Aveyron, l'Ariège et la Creuse.

Il est très vraisemblable que joue pleinement les problèmes de remontée d'information exposés plus haut : le numérateur de ce ratio est en effet constitué des données DREES (accueils provisoires de jeunes majeurs et aides éducatives à domicile), le dénominateur étant la population départementale des 18-20ans.

4.2. Les politiques en direction des jeunes majeurs mises en place en Seine Saint-Denis et en Loire Atlantique

In fine deux départements ont communiqué des éléments substantiels : la Seine Saint-Denis, lors d'une visite à Bobigny le 9 janvier 2013, et la Loire-Atlantique, au travers d'échanges téléphoniques et de courriels.

4.2.1. Le département de la Seine Saint-Denis a bâti un référentiel

Le nombre de jeunes pris en charge au titre de l'APJM, ainsi que les dépenses consacrées aux jeunes majeurs, s'ils n'atteignent pas les chiffres parisiens, sont cependant élevés.

Selon des tableaux fournis par le département, le nombre d'APJM est passé de 787 au 31/12/2010 à 927 au 31/12/2011 et à 1 058 au 30/11/2012.

Les dépenses consommées pour les jeunes majeurs dans les établissements payés en prix de journée sont passées de 23,09 M€ en 2009 à 27,48 M€ en 2010 et 33,44 M€ en 2011.

Ce constat ne rend que plus intéressante la démarche adoptée par ce département pour redéfinir une politique en direction des jeunes majeurs.

Le constat d'une part de disparités intra-départementales dans les conditions d'accès ou de poursuite de ces aides, d'autre part les orientations du schéma départemental 2010-2014 concernant le nécessaire renforcement du travail partenarial et l'orientation vers les dispositifs de droit commun pour préparer et accompagner l'autonomie et l'insertion des jeunes majeurs ont conduit à l'élaboration d'un **référentiel départemental d'accompagnement des jeunes majeurs**, résultat de la réflexion durant plus d'une année d'un groupe de travail pluri institutionnel et pluri professionnel, rassemblant l'ensemble des acteurs partenaires directs de l'aide sociale à l'enfance et largement ceux des politiques en faveur de la jeunesse, de l'insertion et de la santé.

Les principaux axes de ce référentiel (annexe 11) sont :

- le recentrage du contrat jeune majeur sur la notion de **mesure de protection pour les jeunes majeurs vulnérables** ayant besoin d'un accompagnement psycho-éducatif au regard des problématiques de danger auxquels ils sont ou ont été confrontés ; si la précarité sociale et matérielle est un facteur de vulnérabilité, elle ne saurait être en soi un critère de prise en charge par l'ASE ; les problématiques relevant essentiellement de difficultés matérielles ou d'insertion sont dirigées vers les dispositifs de droit commun.
- une entrée dans le contrat qui doit s'anticiper ;
- un contrat qui vise l'autonomie du jeune : « *tout au long de l'accompagnement, l'éducateur référent de l'ASE, le lieu d'accueil doivent rechercher, dans le droit commun, les dispositifs susceptibles de répondre aux besoins du jeune en matière de formation, d'insertion, de santé, d'hébergement.*

Un des objectifs essentiels du contrat est d'accompagner le jeune dans une inscription dans ces dispositifs. »

- une durée de contrat adaptée : le contrat jeune majeur ne peut excéder une durée d'un an, éventuellement renouvelable jusqu'à 21 ans, mais sauf exception un premier contrat ne peut être signé pour une durée inférieure à six mois ;
- la fin du contrat : elle doit être évaluée au regard de l'inscription du jeune dans les dispositifs de droit commun répondant à ses besoins en matière d'insertion, d'hébergement, de soins.

Des éléments d'une « doctrine » commune sont énoncés pour les référents et les lieux d'accueil, par exemple sur la question difficile de la poursuite d'études longues : « *Si l'échéance des 21 ans est un élément essentiel à prendre en compte dans l'élaboration du projet de scolarité ou de formation professionnelle, il est tout à fait possible qu'un tel projet aboutisse avant cette échéance ou se prolonge au-delà, sous réserve d'une élaboration fine quant aux moyens dont disposera le jeune au terme du contrat pour mener à bien son projet (revenus, logement...).* »

En outre le droit des jeunes en contrat jeune majeur à poursuivre des études longues doit être absolument garanti sur l'ensemble des territoires du département. Un tel projet confrontera le jeune à des difficultés dont il devra être conscient et qui devront avoir été bien évaluées avec lui dans le cadre de l'accompagnement. Néanmoins cette possibilité ne doit pas être découragée systématiquement au nom du principe de réalité.»⁵⁰

4.2.2. Le département de Loire Atlantique a intégré les contrats jeune majeur au sein d'une politique destinée à l'ensemble des jeunes âgés de 16 à 24 ans rencontrant des difficultés d'insertion

Le contrat de soutien à l'autonomie des jeunes (CSAJ) a été créé par une délibération de l'assemblée départementale du 24/06/2004. C'est un contrat d'accompagnement social et éducatif, de six mois, renouvelable sous conditions.

Cette aide consiste en :

- un accompagnement individualisé du jeune dans son projet ;
- éventuellement une aide financière mensuelle plafonnée au montant du RSA ;
- éventuellement une prise en charge au titre de la protection de l'enfance.

Les bénéficiaires sont les jeunes de 18 à 24 ans, éventuellement de 16 à 18 ans, en difficultés familiales, personnelles et/ou sociales ou dans des situations de précarité économique importante, qui compromettent leurs possibilités d'insertion, et domiciliés en Loire Atlantique depuis plus d'un an.

Mis en place depuis fin 2004, il remplace le contrat jeune majeur qui n'existe plus en tant que tel dans le département.

Au départ la durée du CSAJ était limitée à un an et demi, mais le dispositif a été assoupli. Pour les jeunes sortant de l'ASE, il peut se prolonger jusqu'aux 21 ans. En cas de besoin de prolongement, le contrat peut basculer sur un CSAJ « insertion » au-delà des 21 ans.

Les missions locales sont le guichet d'entrée principal du Contrat de soutien à l'autonomie des jeunes et en assurent la gestion administrative **par convention avec le conseil général.**

⁵⁰ Page 16

Les auditeurs ont pu prendre connaissance d'un rapport d'évaluation intéressant, quoique déjà un peu ancien (2006).

Le public était alors majoritairement féminin (59 %). 70 % étaient âgés de 18 à 21 ans.

Les bas niveaux de qualification (56 %) étaient les plus nombreux à bénéficier du CSAJ, mais un quart des jeunes avaient un niveau bac ou étaient titulaires du bac et 14 % des jeunes étaient issus de l'enseignement supérieur.

Les projets portant sur la formation et le logement étaient le dénominateur commun à la jeunesse de Loire Atlantique.

CONCLUSION

Si l'augmentation des dépenses liées aux contrats jeunes majeurs a été forte au cours des dernières années, elle n'a pas été supérieure à celle de l'ensemble des dépenses de l'aide sociale à l'enfance, dont elle représente une part stable, évaluée à 18 %, pour un nombre de jeunes bénéficiaires représentant 25 % de l'effectif total pris en charge par l'ASE.

La composition des jeunes bénéficiaires a fortement évolué, en conséquence de l'afflux des mineurs étrangers isolés pris en charge par le département. Les jeunes majeurs ex MIE représentent en 2013 56 % des places d'hébergement occupées et 60 % de la dépense.

Conçus essentiellement pour accompagner l'entrée dans l'âge adulte des jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, les contrats jeune majeur n'ont pas fait l'objet à Paris d'un pilotage ou d'une doctrine spécifiques jusqu'en 2012. Lorsqu'il est apparu nécessaire de rechercher une maîtrise de la dépense, la DASES n'a pu le faire qu'avec des dispositions visant à réguler les flux, car elle ne dispose pas d'instruments de pilotage permettant d'accroître l'efficacité de la dépense en promouvant les modes de prise en charge les plus efficaces.

Il apparaît donc essentiel, pour préserver les capacités de réponse aux besoins des jeunes, que la DASES se donne rapidement les moyens d'agir sur les coûts, en mettant en place les outils de pilotage nécessaires et en lançant des appels à projet pour développer le recours à des modes de prise en charge moins coûteux.

Parallèlement, le cadre de référence de cette politique doit être redéfini :

- pour parer aux risques juridiques qui pèsent sur les décisions de refus de contrats ;
- pour donner aux professionnels le sens et les repères communs indispensables pour l'action opérationnelle ;
- pour clarifier et développer l'articulation avec les dispositifs de droit commun, tant en termes d'orientations alternatives aux contrats jeune majeur que pour leur contribution à l'autonomisation des jeunes dans le cadre de ces contrats et pour préparer leur terme.

Enfin la DASES devrait adapter son organisation par la création d'une entité spécifique aux jeunes majeurs, qui rassemblerait les compétences nécessaires à la gestion de cette tranche d'âge et faciliterait l'articulation avec les dispositifs de droit commun.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 :** Lancer des appels à projets pour la prise en charge des jeunes majeurs de manière à disposer d'un plus grand nombre de structures capables de conjuguer hébergement et accompagnement des jeunes majeurs à des coûts modérés. 42
- Recommandation 2 :** Introduire une rubrique « jeunes majeurs » dans les tableaux de bord mensuels des secteurs, comportant les indicateurs nécessaires au pilotage souhaité. 46
- Recommandation 3 :** Faire connaître aux secteurs les coûts des différentes prises en charge et notamment des différentes formes d'hébergement, afin qu'ils deviennent progressivement un élément de la décision. 46
- Recommandation 4 :** Mettre en place des enveloppes budgétaires. 46
- Recommandation 5 :** Elaborer un cadre méthodologique pour les contrats jeune majeur en s'appuyant sur un travail collectif mené par les personnels de l'ASE mais également par les structures de droit commun compétentes en matière d'aide à l'insertion des jeunes, de formation, d'emploi, de logement et de santé. 47
- Recommandation 6 :** Modifier l'organisation actuelle du BASE pour mieux prendre en compte la spécificité des jeunes majeurs, rassembler les compétences et élaborer avec les dispositifs de droit commun existants, notamment les missions locales, mais aussi en matière de santé, de logement, de formation, un cadre partenarial permettant d'améliorer la construction et l'évaluation des contrats jeune majeur... 48
- Recommandation 7 :** Proposer au Conseil de Paris une nouvelle rédaction, plus précise, du RDAS en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance..... 53

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

L'analyse du dispositif des contrats jeune majeur de l'aide sociale à l'enfance (rapport n° 12-10-01) a été réalisée entre septembre 2012 et avril 2013.

Pour compléter cette analyse, l'Inspection générale a réalisé une étude sur les perspectives d'évolution de ce dispositif, qui fait l'objet du rapport n° 12-10-02.

Après actualisation des chiffres figurant dans le premier rapport, les deux études ont fait l'objet d'une procédure contradictoire couplée :

- transmission le 19 février 2014 à la directrice de l'action sociale et de la santé,
- réponse de la directrice de l'action sociale et de la santé le 31 mars 2014.



N/Ref :

Affaire suivie par :

Paris, le :

Le 31 mars 2014



Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

Objet :

Rapport provisoire sur l'analyse du dispositif des contrats « Jeune Majeur » de l'Aide Sociale à l'Enfance (n° 12.10.01)
Rapport provisoire sur les perspective d'évolution des contrats « Jeune Majeur » de l'Aide Sociale à l'enfance (n° 12.10.02)

Les rapports provisoires de l'Inspection sur les perspectives d'évolution des contrats « Jeune Majeur » de l'Aide sociale à l'enfance appellent de ma part deux types de remarques : des indications sur l'actualisation des données et constats du premier rapport dont les observations datent de fin 2012- début 2013 ainsi que des remarques de fond sur les recommandations émises par l'Inspection.

1. Actualisation des données

La présentation du nombre et des caractéristiques des contrats jeunes majeurs dans le rapport provisoire sur l'analyse du dispositif des contrats « Jeune Majeur » de l'Aide sociale à l'enfance (n° 12.10.01) est très exhaustive. Dans la mesure où ce diagnostic a été réalisé début 2013, donc notamment avant l'entrée en vigueur de la circulaire du 31 mai 2013, je souhaite apporter quelques précisions concernant les évolutions récentes ainsi que les perspectives d'évolution.

Au 31 décembre 2013, 1431 jeunes majeurs étaient pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance, pour une moyenne de 1451 sur l'année 2013. 851 d'entre eux étaient des anciens mineurs étrangers isolés. La part d'ex-MIE parmi les jeunes majeurs s'est ainsi accrue, alors que le nombre de jeunes majeurs non MIE continuait à diminuer.

Compte tenu des arrivées massives de MIE au cours des dernières années, cette tendance devrait se poursuivre encore quelque temps.

2. Remarques de fond sur les recommandations émises par l'Inspection

1) L'organisation (recommandations 1, 5 et 14) :

Recommandation 1 : Faire évoluer l'organisation du BASE en créant un nouveau secteur dédié aux jeunes majeurs ou en désignant des référents « jeunes majeurs » au sein des secteurs existants.

Recommandation 5 : Institutionnaliser une structure multi-acteurs réunissant les partenaires intervenant auprès des jeunes pour échanger sur les questions concernant les jeunes majeurs

Recommandation 14 : Etablir des passerelles entre le BASE et les gestionnaires des dispositifs jeunes notamment par la désignation de référents clairement identifiés au BASE comme dans chaque entité concernée.

DASES - 94/96, quai de la Rapée 75012 PARIS



La recommandation de l'IGVP correspond à la poursuite de trois objectifs auxquels la DASES souscrit entièrement : la constitution d'un socle de référents, un pilotage renforcé des décisions, une expertise spécifique sur les dispositifs d'insertion parfois mal connus de l'ASE.

La création d'un secteur spécialisé jeunes majeurs constitue une recommandation très intéressante, en ce qu'elle permettrait en effet de consolider l'expertise d'une équipe donnée en matière d'accompagnement à l'autonomie et d'insertion sociale et professionnelle et de favoriser l'égalité de traitement entre les jeunes.

Toutefois, l'analyse des modalités de mise en œuvre de cette recommandation, conduit plutôt, au regard de certains éléments de conjoncture, à rechercher l'atteinte de ces objectifs par des moyens alternatifs à la création d'un « secteur » dédié.

Les éléments de contexte sont les suivants :

- les jeunes majeurs constituent actuellement le quart de l'ensemble des jeunes pris en charge par l'ASE (1450 en 2013), ce qui conduirait à créer un secteur particulièrement disproportionné par rapport aux secteurs territoriaux, et impliquerait de revenir en partie sur la déconcentration des secteurs à peine menée (transferts d'effectifs, recalibrage des équipes...).
- Par ailleurs, la part des jeunes majeurs suivis par le SEMNA va augmenter au cours des prochains mois, au fur et à mesure que les MIE, désormais tous suivis par le SEMNA et non plus par les secteurs territoriaux arrivent à la majorité. Aussi 65% des premiers contrats accordés en 2013 concernaient-ils des MIE. La création d'un secteur jeunes majeurs impacterait significativement l'organisation du SEMNA, dont la stabilité est un point majeur du fonctionnement de l'ASE dans le contexte national de l'adoption récente de la circulaire du 31 mai 2013.
- Enfin, l'enjeu prioritaire étant de changer le regard sur les jeunes de l'ASE et de mieux accompagner leur accès aux dispositifs d'insertion, la création d'un secteur dédié pourrait limiter l'appropriation par l'ensemble des équipes de cette orientation stratégique qu'elles doivent toutes garantir par un accompagnement à l'autonomie des jeunes bien en amont de la majorité. Or, parmi les 5500 jeunes présents au 31 décembre 2013, 800 avaient 17 ans et 670 16 ans, ce qui illustre la nécessité de diffuser largement parmi les équipes de travailleurs sociaux la connaissance des dispositifs et des outils propres à assurer l'autonomie des jeunes.

Compte tenu de ces éléments, la proposition de la DASES serait plutôt que les services de l'aide sociale à l'enfance s'appuient sur la deuxième option de votre recommandation et qui consisterait en :

- Le renforcement du socle de formation et d'information de tous les référents de l'aide sociale à l'enfance, afin qu'ils aient une meilleure connaissance des outils de l'insertion et des contacts à entretenir pour accompagner vers l'autonomie les jeunes avant même qu'ils atteignent l'âge de la majorité ;
- La constitution d'une petite équipe de référents spécialisés, organisés en réseau avec un pilote dédié, chargés de la diffusion de l'information et des relations partenariales (FJT, missions locales, instituts de formation professionnelle...), mais aussi mobilisés en appui aux autres référents, y compris sur les situations individuelles ; une note de service précisera les conditions et modalités de recours à ces référents spécialisés, afin qu'ils puissent se prononcer sur les projets d'orientation des jeunes dès l'âge de 16 ans ;
- L'institutionnalisation de la structure multi-acteurs que vous préconisez, afin d'organiser les interventions conjointes auprès des jeunes majeurs puis à terme le passage de relais vers le droit commun adulte.

Il semble souhaitable que les autres services de la DASES concernés par l'insertion des jeunes (sous direction de l'insertion et de la solidarité et délégation à l'action sociale territoriale) ainsi que le CASVP et les autres directions de la Ville (DEEES par exemple) y soient associés, afin que les partenariats consolidés, via cette structure multi-acteurs, bénéficient aux jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance mais aussi aux jeunes qui solliciteraient une aide, alors qu'ils sont déjà majeurs (jeunes SDF par exemple).

Le renforcement de la qualité de la prise en charge des jeunes majeurs escompté de cette organisation serait mesuré grâce aux outils de pilotage mis en place en parallèle (voir *infra*).

2) Les types de contrats (recommandations 2, 3 et 7) :

Recommandation 2 : Mettre en place, à titre expérimental, des contrats différenciés dont le contenu varierait en fonction des besoins réels du jeune majeur et qui pourraient, si nécessaire, être prolongés un peu après 21 ans.

Recommandation 3 : Déléguer une enveloppe de crédits ASE à la PSA Belleville pour les jeunes en errance âgés de 18 à 21 ans qu'elle accueille.

Recommandation 7 : Editer un guide sur les aides ASE susceptibles d'être allouées aux jeunes majeurs.

La proposition de remplacer le contrat jeune majeur par un éventail d'aides nous apparaît très pertinente. En effet, ainsi que vous le relevez, les besoins des jeunes majeurs sont très variables et ne justifient pas toujours une prise en charge complète, alliant hébergement, aide financière et suivi socio-éducatif.

En ce qui concerne les jeunes accueillis à la PSA Belleville, la DASES est favorable à la délégation d'une enveloppe de crédits ASE. Cette recommandation correspond à un projet en cours d'élaboration avec le CASVP, afin d'améliorer la prise en charge des jeunes majeurs et de rendre les mesures de la Ville et du Département à l'égard de ce public plus cohérentes.

Aussi l'ensemble des dispositifs d'aide aux jeunes majeurs proposés par Paris pourrait-il être présenté via une plaquette, qui serait largement diffusée tant parmi les structures de l'aide sociale à l'enfance pour les jeunes proches de la majorité qu'auprès des services d'accueil de jeunes âgés de 18 à 21 ans, en situation de difficulté.

3) La procédure d'attribution et les outils de pilotage (recommandations 4 et 6)

Recommandation 4 : Faire attribuer les aides ASE aux jeunes majeurs en s'appuyant sur l'avis d'une commission composée de cadres de la SDAFE.

Recommandation 6 : Mettre en place un système d'enveloppes budgétaires pour les dépenses liées aux jeunes majeurs de l'ASE

L'harmonisation des pratiques, et la plus grande égalité de traitement qui en découle, constitue une réelle préoccupation à laquelle le périmètre et le fonctionnement actuel de la commission jeunes majeurs ne parvient pas à répondre. Pour autant, le volume des dossiers à examiner exige de sélectionner les dossiers qui seraient à soumettre à la commission. En effet, ainsi que l'indique le rapport, près d'une centaine de contrats est signé chaque mois mais avec une forte saisonnalité (par exemple, uniquement pour les premiers contrats ou contrats suivants après interruption, 51 contrats ont été signés en avril contre 112 en décembre 2013). Un examen systématique par la commission telle qu'elle est proposée, à un rythme hebdomadaire, paraît très lourd.

Dans ce contexte, nous privilégions l'organisation suivante :

- Un examen par la commission de tous les premiers contrats jeunes majeurs qui impliquent un hébergement ou la prise en charge financière du logement, soit les « contrats de placement » et les « contrats d'autonomie » ;
- La décision par les responsables de secteur de l'attribution des « contrats de soutien financier » et des « contrats d'accompagnement éducatif » ;
- L'expérimentation d'une délégation aux directeurs de SAF, voire aux directeurs des établissements départementaux, des décisions de renouvellement ; cette délégation serait encadrée et formalisée lors de l'attribution du premier contrat, sous forme d'un cahier des charges ; elle permettrait la modulation fine de l'intensité et de la durée de l'aide, en fonction des progrès accomplis par le jeune majeur dans l'accès à l'autonomie et du respect des engagements qu'il a pris dans le contrat.

Un suivi des décisions prises et de l'enveloppe d'allocations financières, et éventuellement des frais d'hébergement, s'inscrirait dans le dialogue de gestion périodique avec le bureau pilote : le BASE, et, le cas échéant, le BAFD ou le BED. Il pourrait en être rendu compte périodiquement à la commission jeunes majeurs.

La commission aura aussi pour compétence d'examiner les recours contre les refus d'attribution ou de renouvellement de contrat, de façon à garantir aux jeunes un traitement équitable de ces recours.

4) L'articulation des aides jeunes majeurs avec les dispositifs d'insertion destinés aux jeunes (recommandation 8 à 13)

Recommandation 8 : Lever pour les jeunes de l'ASE la condition de domiciliation à Paris dans les dispositifs y faisant référence.

Recommandation 9 : Ouvrir l'accès à toutes les aides du FAJP aux jeunes issus de l'ASE Paris.

Dès lors qu'ils sont accueillis à l'aide sociale à l'enfance de Paris, il est possible de considérer que les jeunes majeurs sont domiciliés au bureau de l'aide sociale à l'enfance au 76, rue de Reuilly dans le 12^e arrondissement. Cette domiciliation est d'ores et déjà retenue pour bon nombre de démarches administratives. La localisation d'un lieu d'accueil hors du territoire parisien ne doit pas faire obstacle à l'accès par les jeunes majeurs aux dispositifs d'aide parisiens.

Nous veillerons toutefois aussi à ce que les lieux d'accueil qui ne sont pas à Paris nouent des partenariats locaux avec les dispositifs d'insertion des jeunes. Une formalisation de ces partenariats est à construire en priorité avec quelques départements (notamment Sarthe, Orne, Yonne, Yvelines).

Recommandation 10 : Orienter vers la Mission locale les jeunes de l'ASE quelques mois avant la fin de leur prise en charge afin qu'elle puisse les accompagner, si nécessaire, dans leur démarche d'insertion professionnelle.

Recommandation 11 : Organiser un contact entre le jeune de l'ASE et sa mission locale pour l'aider à définir son projet professionnel avant toute demande visant à l'attribution d'un contrat « jeune majeur ».

Cette articulation constitue en effet un enjeu majeur pour améliorer la prise en charge des jeunes majeurs et la désignation de référents spécialisés favorisera le travail en réseau avec la Mission locale. La convention existante liant la DASES et la Mission locale pourra être étendue pour englober ces articulations.

Recommandation 12 : Créer au CHRS Pixierécourt du pôle « jeunes » du CASVP une quinzaine de places pour les jeunes majeurs de l'ASE en situation irrégulière.

La DASES est très favorable à une telle mesure, dans la mesure où elle permettrait de faire bénéficier à des jeunes majeurs en situation irrégulière tout le savoir faire du pôle Jeunes en matière d'accompagnement éducatif et vers l'insertion, et d'adapter le type d'hébergement au projet du jeune et à son niveau d'autonomie. La DASES se rapprochera du CASVP pour déterminer les modalités opérationnelles de cette articulation.

Recommandation 13 : Réserver des emplois d'avenir, des contrats d'apprentissage, des missions de service civique de la Ville de Paris ainsi que des formations PDAE aux jeunes majeurs issus de l'ASE.

La DASES accueille très favorablement cette recommandation et se rapprochera de la DDEES pour rendre opérationnelle cette mesure qui permettrait d'élargir la palette des outils de l'insertion à disposition des jeunes majeurs.

Directrice générale de l'action sociale,
de l'enfance et de la santé

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 Liste des personnes rencontrées
- Annexe 2 Les articles du Règlement départemental de l'aide sociale consacrés aux contrats jeune majeur
- Annexe 3 La fiche-action « jeune majeur » du Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance 2010-2014
- Annexe 4 Maquette de tableau de bord mensuel des secteurs
- Annexe 5 La note DASES du 17/02/2012 « Note de cadrage pour la mise en œuvre de la politique d'accueil des MIE »
- Annexe 6 La note DASES du 03/08/2012 « Modalités et conditions d'attribution des contrats jeune majeur »
- Annexe 7 La note BASE du 28/08/2012 « Notification des refus de prise en charge dans le cadre d'un accueil provisoire jeune majeur »
- Annexe 8 Le « kit jeune majeur »
- Annexe 9 Courrier à l'ASE de l'association Thélémythe
- Annexe 10 Lettre ouverte à M. Bertrand Delanoë en faveur du maintien d'une politique volontariste d'aide aux grands adolescents et jeunes majeurs de Paris
- Annexe 11 Le « Guide pratique pour l'accompagnement des jeunes majeurs » du département de Seine Saint-Denis
- Annexe 12 Quelques éléments de comparaison internationale : Allemagne et Grande-Bretagne
- Annexe 13 Répartition par âges des effectifs accueillis à l'ASE. DREES 2011

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.