

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Audition de M. Antoine Dulin, rapporteur de l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) « *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* » 2
- Présences en réunion 28

Mercredi
4 juillet 2018
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 84

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence de
Mme Brigitte Bourguignon,
Présidente,



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 4 juillet 2018

La séance est ouverte à neuf heures trente.

(Présidence de Mme Brigitte Bourguignon, présidente)

La commission des affaires sociales procède à l'audition de M. Antoine Dulin, rapporteur de l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance ».

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Nous recevons M. Antoine Dulin, vice-président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour la présentation de l'avis « *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* », dont il est le rapporteur

Monsieur le rapporteur, votre audition constitue une première et je souhaite vivement qu'elle ne soit que le début d'une coopération plus poussée entre nos deux institutions. Nos thèmes de travail ne sont pas toujours les mêmes et nos calendriers souvent différents, mais cela ne doit pas empêcher cet enrichissement mutuel de nos réflexions.

Votre rapport traite de deux sujets majeurs ; l'un des deux au moins rejoint l'une de mes préoccupations personnelles et l'activité de notre commission, puisqu'il s'intéresse aux ruptures de parcours causées par la sortie brutale des jeunes majeurs des dispositifs de protection de l'enfance. Il me semble que nous partageons le même constat : ces jeunes, pourtant particulièrement vulnérables, sont contraints de passer dans le monde des adultes à un rythme et dans des conditions qu'aucun de nous n'imposerait à ses propres enfants. Ils sont obligés de grandir tout de suite, au motif qu'ils ont passé l'âge de la majorité.

La réponse apportée par le CESE éclairera donc nos propres travaux.

M. Antoine Dulin, rapporteur de l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) « *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* ». L'audition d'un rapporteur du Conseil économique, social et environnemental par votre commission des affaires sociales est effectivement une première dans cette législature. Les perspectives de la révision constitutionnelle ont placé le CESE sous les feux de l'actualité de votre Assemblée, je me réjouis d'avoir l'occasion de montrer que notre institution, souvent décriée, est elle aussi capable de se réformer. Elle est par ailleurs en mesure de produire des travaux intéressants susceptibles d'éclairer les décideurs publics ; celui que je présente aujourd'hui en est un parmi bien d'autres.

De votre côté, madame la présidente, à plusieurs reprises vous avez fait au Conseil économique, social et environnemental l'honneur d'assister à ses réunions plénières, ce qui prouve la réalité des liens unissant l'Assemblée nationale et le CESE.

Le rapport que je présente aujourd'hui procède d'une saisine du Premier ministre, qui, lors de son allocution du 11 juillet 2017 devant le Conseil, avait fait part de l'intérêt qu'il y avait à travailler sur la question de la protection de l'enfance, notamment des jeunes sortant

de ce système. La lettre de saisine nous est parvenue à la fin du mois de mars dernier, elle portait sur la question des jeunes en difficultés multiples, très péjorativement appelés « incasables », ainsi que sur la situation des jeunes sortant de la protection de l'enfance.

Afin de remettre dans les mémoires ce qu'est la protection de l'enfance, nous nous sommes appuyés sur des témoignages de jeunes qui nous ont raconté leur parcours et réalisé une vidéo qui permet de leur rendre hommage. Nous avons rencontré des chercheurs, des acteurs de la protection de l'enfance – de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou des conseils départementaux – ainsi que des jeunes et des adultes ayant été pris en charge au titre de la protection de la jeunesse, beaucoup nous ayant fait part des ruptures vécues à 18 ou 19 ans, qui les ont amenés à se trouver à la rue.

La protection de l'enfance demeure assez invisible du grand public, car elle touche aux questions de l'intime, parfois de violence et de maltraitance. Aujourd'hui, 333 000 jeunes bénéficient de mesures de protection de l'enfance, au titre soit de l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) demandée par le juge en négociation avec les parents, soit de l'AED (aide éducative à domicile) demandée par les parents eux-mêmes. Par ailleurs, 169 000 autres jeunes sont placés dans des familles d'accueil que nous appelons des assistants familiaux, ou dans d'autres modes d'hébergement.

La protection de l'enfance concerne environ 300 000 mineurs, mais aussi 20 900 jeunes majeurs de 18 à 21 ans, qui font l'objet de votre proposition de loi, Madame la présidente. En effet, lors du passage de l'accession à la majorité de 21 à 18 ans, une loi a permis la poursuite de l'accompagnement des jeunes par la protection de l'enfance jusqu'à 21 ans. Malheureusement une ambiguïté résulte de la rédaction du texte qui prévoit pour les départements à la fois l'obligation et une simple possibilité d'accompagner les jeunes jusqu'à 21 ans. Cette imprécision juridique est source de difficultés pour les intéressés.

Parmi ces jeunes, on compte 57 % de garçons et 43 % de filles ; les placements interviennent en majorité à la période de l'adolescence, entre 11 et 16 ans.

Par ailleurs, depuis 1984, la politique de la protection de l'enfance est décentralisée, alors qu'elle était auparavant gérée par la DDASS (Direction départementale des affaires sanitaires et sociales) – on parlait d'« enfants de la DDASS ». Cette politique décentralisée concerne beaucoup plus aujourd'hui les territoires d'outre-mer, comme la Guyane, où l'on peut compter jusqu'à quatre enfants par assistants familiaux, et où les structures d'accueil manquent cruellement de places. Les caractéristiques de ces territoires se répètent en métropole où on rencontre des difficultés de prise en charge des jeunes, dans le cadre du placement comme dans celui du milieu ouvert.

Dans ce panorama, il faut aussi évoquer les mineurs non accompagnés, qui font toujours l'objet de négociations entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France. À la fin de 2017, on estimait le nombre des mineurs non accompagnés à 20 000, avec une répartition inégale sur le territoire national puisque l'on en compte entre 3 000 à 6 000 en situation de grande précarité ou d'errance dans le seul département de Mayotte.

Le Conseil économique, social et environnemental a voulu voir la protection de l'enfance comme un investissement social. Les dépenses nettes de l'aide sociale à l'enfance (ASE) sont évaluées à environ 7,6 milliards d'euros, ce montant n'incluant pas les dépenses de personnel des services départementaux et de la PJJ. Ainsi, au total, environ 10 milliards par an sont consacrés à la protection de l'enfance.

À titre d'exemple, le prix moyen d'une journée en famille d'accueil est d'environ 100 euros – 50 euros dans certains départements – alors qu'en établissement il varie en moyenne entre 180 euros et 200 euros.

Le CESE a formulé deux recommandations d'ordre général portant sur la gouvernance dans le domaine de la protection de l'enfance.

Un grand nombre d'acteurs intervient dans ce champ, qu'il s'agisse de l'aide à la petite enfance, de l'éducation nationale, des acteurs de la santé et du handicap, du ministère de la justice et de l'ensemble des magistrats – notamment les juges des enfants –, des affaires sociales, des départements ainsi que d'un grand nombre d'associations habilitées par ces derniers à accueillir ces jeunes ou à accompagner les assistants familiaux.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a tenté de clarifier le pilotage du système. Quelques années après, il était intéressant de disposer d'une évaluation indépendante du pilotage national de la protection de l'enfance, car des difficultés avaient été rencontrées entre la DGCS (Direction générale de la cohésion sociale), la DPJJ (Direction de la protection judiciaire de la jeunesse), les structures de coordination interministérielle, notamment le Groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED).

La loi visait une coordination interministérielle, pilotée par le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), ce dernier fonctionnant difficilement puisqu'il ne compte qu'un seul agent et souffre de la baisse de ses dotations budgétaires. De leur côté, les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) manquent clairement de financements pour mener à bien leur mission d'animation de l'ensemble des partenaires et acteurs de la protection de l'enfance dans le département, alors que leur rôle a été conforté par la loi de 2016.

Par ailleurs, une difficulté réside dans l'établissement des statistiques, les chiffres que j'ai donnés proviennent de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), mais nous ignorons combien de jeunes, à un instant « t », sortent du dispositif de la protection de l'enfance à 18 ans. Nous savons qu'à 17 ans 30 000 d'entre eux se trouvent dans le système et que 20 900 âgés de 18 à 21 ans bénéficient d'un accompagnement pour jeunes majeurs. Mais, entre ces âges, les statistiques font défaut, de même d'ailleurs que pour la prise en charge du handicap ou pour les placements dus à des difficultés sociales et économiques concernant particulièrement des familles en grande pauvreté auxquelles les enfants seraient retirés en raison de ces problèmes et non pas de maltraitances avérées.

La lettre de saisine du Premier ministre visait aussi les enfants et jeunes à difficultés multiples. Qui sont-ils ? Ce sont tous ces enfants qui ont connu, dans leur famille ou leur entourage, des actes de maltraitance ou des négligences graves ayant conduit à des troubles du comportement qui se manifestent en milieu scolaire ou de soins et dans les structures de loisirs. La capacité de prise en charge par les acteurs de l'ASE de ces jeunes en difficultés multiples est mise à mal parce qu'ils vont de case en case – ce qui leur vaut d'être appelés « incasables » par certains –, d'établissement en établissement, sans pouvoir trouver un endroit où se stabiliser, car chaque fois qu'ils sont dans une structure, un acte de violence, éventuellement d'origine institutionnelle, peut se produire.

Pour illustrer ce propos, j'évoquerai le parcours de Yannick, jeune en difficultés multiples, dont la prise en charge du handicap mental est très difficile au sein de CMP (Centres médico-psychologiques) ou d'ITEP (Instituts thérapeutiques, éducatifs et

pédagogiques). Ces derniers n'étant ouverts que du lundi au vendredi, son placement dans un établissement par l'aide sociale à l'enfance n'est pas prévu, et ce garçon est livré à lui-même pendant le week-end.

Cette maltraitance institutionnelle conjuguée à un défaut de prise en charge médicale et psychologique aggrave la situation sanitaire de ces jeunes. Ainsi, 36 % de ceux qui ont fait l'objet de placements dans leur enfance déclarent un mauvais ou très mauvais état de santé, soit deux fois plus que les autres. Les jeunes filles placées ont treize fois plus de risque de connaître des grossesses précoces, le risque de prostitution étant également avéré au sein des foyers ou des établissements d'accueil. Enfin, au moins 20 % des jeunes placés souffrent d'un handicap physique ou mental, ce qui entraîne des difficultés de prise en charge entre les mondes du soin, de l'aide sociale à l'enfance et du handicap.

En conséquence, les préconisations du CESE se sont orientées selon deux axes.

Celui de la question de l'entrée dans le parcours : comment garantir une meilleure prévention auprès des acteurs de la protection de l'enfance, tout en prenant en compte le problème de la périnatalité, ce qui implique la réalisation de l'examen réalisé au quatrième mois de grossesse ?

De même, dans le domaine de la petite enfance, à l'école, dans les familles et les accueils de loisirs : comment mieux structurer la démarche de prévention afin de mieux prendre en charge les situations de carence éducative, de maltraitance, de troubles du comportement ou du développement ?

Tout cela doit s'inscrire dans les protocoles départementaux prévus par la loi du 14 mars 2016, qui, malheureusement, sont appliqués de façon très diverse dans les départements.

La seconde recommandation du CESE consiste à établir une relation gagnant-gagnant avec les départements en créant un fonds national de péréquation financé par la solidarité nationale. Les départements seraient alors engagés à réduire les inégalités territoriales sur la base d'un référentiel commun d'évaluation des situations familiales qui serait établi à cet effet. De fait, actuellement, chaque département utilise son propre document, ce qui induit des différences de traitement ainsi que des difficultés de suivi des jeunes, et partant, d'établissement de projets les concernant par les divers acteurs de la protection de l'enfance.

Il en va de même des cahiers de charges de l'aide en milieu ouvert ou des structures de placement, car aujourd'hui aucun cadre ne détermine le nombre d'éducateurs devant accompagner un nombre donné d'enfants.

Le CESE recommande par ailleurs un bilan de santé systématique du jeune à l'entrée du parcours, inscrit dans le projet pour l'enfant, afin de faciliter la prise en charge du soin.

S'agissant de l'accompagnement tout au long du parcours, dans la mesure où ces jeunes n'entrent dans aucune case ni dans aucun dispositif de prise en charge, ils sont souvent rapidement délaissés par les structures de protection de l'enfance. Il est très difficile de prendre en charge ceux que l'on appelle les « cas complexes » à l'intérieur du département, qui se trouve alors démunie. Aussi, de façon quelque peu humoristique, l'un de nos

interlocuteurs a considéré qu'il ne revient pas au jeune de gérer le Lego administratif, mais aux diverses structures d'être capables de mieux l'accompagner.

Le CESE préconise une meilleure prise en compte de la dimension pédopsychiatrique, car, la prise en charge en CMP prenant fin à 16 ans, les jeunes atteints de troubles psychiatriques sont reçus dans des hôpitaux où sont aussi hébergés des adultes, ce qui rend leur accueil difficile.

La coordination des acteurs de la protection de l'enfance doit donc être améliorée. Il faut par ailleurs implanter dans les territoires des établissements spécialisés traitant à la fois l'aide sociale à l'enfance et le soin ; ce qui existe en Eure-et-Loir avec l'Internat socio-éducatif médicalisé pour adolescents (ISEMA), qui accueille de jeunes handicapés pris en charge par l'ASE tout en les suivant dans leur globalité.

De petits lieux de vie dans lesquels seraient présents un nombre suffisant d'éducateurs pourraient encore être imaginés, qui offriraient aux jeunes un temps de repositionnement et de reconquête de l'estime de soi, tout en réfléchissant à leur projet.

J'en viens aux jeunes sortant du système de la protection de l'enfance, qui se trouvent au cœur de la proposition de loi que votre commission examinera la semaine prochaine.

Nous sommes là devant un gâchis économique, financier et éducatif. Le Conseil a pu entendre des jeunes évoquer ce parcours dévastateur, lorsque, du jour au lendemain, ils se sont trouvés seuls et sans accompagnement, alors que, pendant dix ans, ils avaient été placés dans une structure de la protection de l'enfance.

Ils estiment vivre une injonction précoce à l'autonomie, dès l'âge de 18 ans, à l'heure où cet âge recule pour tous les jeunes dans notre pays, qui quittent le foyer familial vers 23,6 ans en moyenne, et que les statistiques montrent qu'un jeune sur deux retourne chez ses parents pour des périodes excédant le temps des week-ends ou des vacances scolaires jusqu'à l'âge de trente ans. En outre, l'âge du premier emploi stable est aujourd'hui à 27 ou 28 ans, contre 20 ans et demi dans les années 1970 et 22 ans dans les années 1990. Si on ajoute à ces données les difficultés d'insertion professionnelle rencontrées par les intéressés, on constate que l'âge de l'autonomie recule.

Cette rupture est brutale, que ce soit à 18 ans ou, au terme d'un éventuel contrat jeune majeur, à 21 ans, car le jeune peut se trouver à la rue alors qu'il peut être en cours de scolarité, d'études ou de formation en alternance. Cette rupture est globale parce qu'elle coupe les intéressés de l'accompagnement éducatif et affectif dont ils ont pu bénéficier au sein des structures les ayant pris en charge, mais aussi des ressources, du logement et du réseau de sociabilité.

En 1974 ont été institués les contrats d'accueil provisoire de jeunes majeurs (APJM). Alors qu'elles devraient durer trois ans, seulement 1 % de ces prestations durent actuellement plus d'un an. Dans la majorité des départements, les contrats jeunes majeurs durent entre trois et six mois : même s'ils sont renouvelables, les bénéficiaires ont une épée de Damoclès au-dessus de la tête, car l'attribution de ces contrats est conditionnée à la réussite au Bac ou du semestre universitaire, etc. Les autres jeunes pouvant compter sur leurs parents à cette époque de l'année, cela donne la mesure de l'inégalité de situation que vivent les jeunes concernés.

On mesure les effets néfastes de ce défaut d'accompagnement puisque 30 % des jeunes recourant aux services d'hébergement d'urgence ou de restauration gratuite comme l'aide alimentaire, sont d'anciens de l'aide sociale à l'enfance. On estime par ailleurs qu'un sans domicile fixe né en France sur quatre a été placé en foyer dans son enfance.

Ce manque d'accompagnement est un gâchis éducatif, un sécateur à rêve : à l'âge de 18 ans, voire avant, on intime à ces jeunes de se dépêcher sous peine de ne pas s'en sortir, et beaucoup d'entre eux sont poussés à s'orienter vers des formations courtes, dans ce qui est une orientation subie et non choisie. Ainsi, 13 % seulement des jeunes placés à 17 ans préparent un bac général, soit cinq fois moins que le reste de la population de cet âge.

C'est aussi un gâchis économique lorsque 10 milliards d'euros sont investis dans la protection de l'enfance, et que le placement d'un jeune en établissement de 8 ans jusqu'à sa majorité peut représenter un investissement d'un million d'euros. Tout cela pour qu'il se retrouve dans une structure d'hébergement d'urgence et bénéficie d'une prise en charge parallèle, ce qui représente aussi un coût pour la société puisque ces établissements sont financés par des aides de l'État.

C'est enfin un gâchis institutionnel au regard de la mobilisation dont font preuve les professionnels car, après avoir consacré du temps à l'accompagnement des jeunes, ils se trouvent démunis pour poursuivre leur action.

Le CESE préconise deux initiatives : aide au sens du soutien économique, financier ainsi que dans le domaine du logement, capacité de pouvoir poursuivre l'accompagnement affectif et éducatif apporté aux jeunes.

La question de l'aide sous-tend celle du droit commun appliqué aux jeunes. Car, c'est un peu la tarte à la crème, certains départements peuvent se défaire sur les structures de droit commun en considérant qu'il suffit d'y faire entrer les jeunes. Or, le droit commun des jeunes n'est pas aussi clair qu'il pourrait sembler puisque, jusqu'à 18-25 ans tout repose sur la solidarité familiale, *via* l'obligation alimentaire, les allocations familiales et la part familiale du quotient familial permettant aux parents d'accompagner les jeunes. Vous le savez, le revenu de solidarité active (RSA) n'est pas accessible aux jeunes entre 18 et 25 ans. Seuls quelques dispositifs tournés vers l'insertion professionnelle, le PACEA (Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie) et la garantie jeune, peuvent assurer un accompagnement avec une allocation, mais ils sont limités dans le temps, la garantie jeune ne durant qu'une année.

Le droit commun faisant défaut, nous proposons au Gouvernement de le faire évoluer en créant un véritable parcours d'accompagnement vers l'insertion pour tous les jeunes n'ayant ni emploi ni formation ou pour ceux qui sortent de l'aide sociale à l'enfance. Cela permettrait entre les intéressés et des structures d'accompagnement ou de formation une contractualisation orientée vers l'insertion professionnelle. Une ressource serait par ailleurs garantie par une allocation, et des moyens seraient attribués à la structure d'accompagnement. Ce serait une amélioration de ce qui existe aujourd'hui avec le PACEA et la garantie jeune.

En second lieu, un droit particulier aux jeunes sortant de la protection de l'enfance pourrait être recréé, en considérant que ce sont eux qui doivent bénéficier de la solidarité nationale. Ce droit ne prendrait plus fin au vingtième et unième anniversaire, comme c'est le cas actuellement, mais à la fin de leurs études ou au jour de leur premier emploi. La jurisprudence relative à l'obligation alimentaire considérant que celle-ci est due jusqu'à la fin

des études ou au premier emploi, il faut donc casser la barrière des 21 ans car elle ne correspond plus à aucune réalité. Par ailleurs, un travail doit être conduit avec les bailleurs sociaux et les foyers pour jeunes travailleurs afin d'assurer un logement à ces jeunes.

S'agissant de l'accompagnement, le parcours administratif des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance doit être simplifié, beaucoup d'entre eux n'ayant plus accès à leur dossier et ne pouvant pas ouvrir un compte bancaire sans autorisation parentale. Il faut donc faciliter leur accès à un coffre-fort numérique et l'ouverture systématique d'un compte bancaire. De leur côté, les départements doivent élaborer un protocole d'accession à l'autonomie conjointement avec les acteurs de la protection de l'enfance et ceux de l'insertion sociale.

Enfin le parrainage de proximité doit être renforcé, notamment en donnant des moyens à des structures comme les associations d'anciens de l'aide sociale à l'enfance, les ADEPAPE (Associations départementales des personnes accueillies en protection de l'enfance du département), inscrites au code de l'action sociale et des familles, ou les UDAF (Unions départementales des associations familiales). Chargées de missions certes différentes, ces structures disposent de beaucoup moins de ressources que les associations familiales ; les subventions pour l'accompagnement des jeunes que leur versent les conseils départementaux n'excèdent pas 10 000 à 20 000 euros par an, ce qui est notoirement insuffisant. Il faut mieux structurer ce parrainage de proximité, notamment en impliquant davantage les acteurs du monde de l'entreprise et de l'emploi dans des dispositifs de *coaching* ou de parrainage.

Par ailleurs, le CESE a réaffirmé que les mineurs non accompagnés accédant à la majorité relèvent bien de la protection de l'enfance, donc d'une prise en charge par les départements, qui nous ont fait part des difficultés de financement qu'ils rencontrent pour accomplir leurs missions. En conséquence, le Conseil a proposé un financement par l'État propre à assurer la mise à l'abri des jeunes concernés au sein des structures d'accompagnement de l'enfance.

Enfin, certains de ces jeunes, parce qu'ils relèvent de la protection de l'enfance, ne sont pas titulaires d'un titre de séjour, et à cause de difficultés administratives, ne peuvent pas, dans certains départements, entrer dans des cycles de formation en alternance, leur titre d'étudiant ne leur permettant pas de travailler. C'est d'autant plus regrettable qu'ils sont particulièrement motivés pour s'intégrer dans le monde du travail.

Mme Corinne Vignon. Au nom du groupe La République en Marche, je salue la qualité et la clarté de votre intervention.

Je visite souvent des maisons d'enfants à caractère social (MECS), dont les directeurs se plaignent régulièrement de problèmes rencontrés avec des mineurs non accompagnés qui ne sont pas vraiment mineurs, et qui prennent la place d'enfants en difficulté. C'est le cas dans le village dont j'ai été maire. Je souhaiterais donc connaître votre appréciation de cette question.

M. Stéphane Viry. J'interviens au nom du groupe Les Républicains. La commission des affaires sociale débattre prochainement de la situation des jeunes sortant de la protection de l'enfance. Ces jeunes, qui sont déjà dans une situation difficile, se trouvent confrontés à une rupture d'égalité, ce qui doit conduire notre société à s'interroger sur la réponse à apporter lorsqu'ils atteignent la majorité.

Vous l'avez souligné, il est important de bien cerner le public concerné : des jeunes privés de soutien familial, qui n'ont pas bénéficié des ressources de leurs parents, qui ont parfois rencontré des difficultés de logement et de formation, qui ont en outre souvent connu des problèmes pour se construire et ont été victimes de négligence et de maltraitance ayant justifié leur placement, se trouvent, dès l'âge de 18 ans, exposés aux dangers de l'isolement et de la pauvreté.

L'avis du CESE que vous présentez, unanimement salué par les acteurs de la protection de l'enfance, souligne les carences de notre dispositif, en dépit de l'entrée en vigueur de la loi du 14 mars 2016, qui hélas n'a pas fait l'objet d'une évaluation. Nos démarches sont ainsi peut-être prématurées au regard d'une évaluation dont il conviendrait d'attendre les résultats, tout comme il aurait fallu attendre que le Gouvernement expose sa stratégie. Nous n'en examinerons pas moins sous peu la proposition de loi déposée par la présidente de notre commission.

Dans un contexte de grande tension entre le Gouvernement et les départements sur des questions financières, nous ne pouvons certes pas faire abstraction des négociations en cours. Cependant, ces difficultés qui émaillent les relations entre l'État et les collectivités auxquelles revient la responsabilité de ces mineurs sont susceptibles de nuire à ces derniers.

Vous avez mis en doute la pertinence de l'outil d'insertion professionnelle et sociale que constitue la garantie jeunes : pourriez-vous nous dire combien de ces dispositifs sont mobilisés pour des jeunes sortant de l'ASE ?

Quel rôle pourrait-on confier à un organisme comme l'Agence Santé publique France dans la coordination de l'action des multiples acteurs de l'accompagnement sociosanitaire ?

Combien de places seraient-elles nécessaires à l'hébergement de ces jeunes accédant à la majorité, notamment dans les foyers pour jeunes travailleurs ?

Vous avez par ailleurs évoqué un gâchis puisque la France dépense un million d'euros pour un placement de dix ans. Quel est le coût social de cette absence de continuité dans la politique d'accompagnement des jeunes majeurs ?

Mme Nathalie Elimas. Je vous remercie pour la très grande qualité de l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur la prévention des ruptures dans les parcours en protection de l'enfance.

Ce sujet très important est l'une des priorités du Gouvernement et de la majorité ; vos nombreuses recommandations viendront donc utilement nourrir la future stratégie de protection de l'enfance et de l'adolescence qui sera présentée prochainement.

La protection de l'enfance se situe au carrefour de plusieurs chantiers lancés par le Gouvernement, comme la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes ainsi qu'aux réflexions sur la parentalité. Votre avis pourra également alimenter d'autres initiatives touchant à l'enfance et à la jeunesse, portant par exemple sur la protection judiciaire de la jeunesse, la stratégie de santé ou la stratégie élaborée en faveur du handicap.

Dans l'immédiat, c'est l'Assemblée nationale qui se saisit du sujet par le truchement de la proposition de loi de Mme Brigitte Bourguignon, que la commission des affaires sociales examinera la semaine prochaine. Ce texte fait écho à un certain nombre de vos propositions, car il y a beaucoup à faire et il était temps d'agir pour améliorer les parcours de

protection de l'enfance. C'est pourquoi nous nous félicitons des évolutions essentielles promises pour les mois prochains. Il est en effet urgent de porter un regard neuf sur ces jeunes en situation de grande fragilité afin de sécuriser leurs parcours et de leur apporter protection et accompagnement, mais surtout de lever le flou juridique.

Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés soutiendra l'ensemble de ces démarches.

Je souhaite néanmoins vous interroger sur un sujet proche de celui de l'avis que vous avez présenté : la situation des jeunes aidants familiaux qui prennent au quotidien soin d'un parent, d'une sœur, frère malade ou handicapé. Ces personnes ne figurent dans aucune statistique, mais pourraient être 500 000 dans notre pays, peut-être disposez-vous d'ailleurs d'informations à ce sujet. Plus exposées que tous les autres jeunes à l'échec scolaire, elles forment un public particulièrement fragile. Nous souhaitons, dans un premier temps, que leur statut soit reconnu, pour ensuite envisager une prise en charge appropriée ainsi qu'un soutien spécifique.

Vous êtes-vous penché sur ce sujet ? Selon vous, quelles mesures pourraient-elles être décidées ?

M. Paul Christophe. Je vous remercie, au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, pour ce rapport particulièrement éclairant sur la situation des jeunes concernés par l'Aide sociale à l'enfance. Mes questions porteront sur les jeunes en situation de handicap.

Comme le précise votre rapport, entre 15 et 30 % des enfants et adolescents de l'ASE présentent des handicaps, en majorité d'ordre psychique. En toute logique, ces enfants doublement vulnérables devraient bénéficier d'une double attention et d'une double protection. Mais l'organisation actuelle de l'ASE et de la sphère médico-sociale ne prend pas toujours en compte ce handicap. Par ailleurs, le paysage institutionnel est complexe et peu lisible. Vous relevez également un manque de places adaptées pour répondre aux besoins de ces enfants et une inadéquation de l'offre existante pour accueillir ceux qui présentent les troubles les plus aigus.

Par ailleurs, selon un rapport du Défenseur des droits, les enfants porteurs de handicaps et suivis par l'ASE sont souvent adressés tardivement aux centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP). Certains ne sont dépistés qu'au-delà des six ans, lorsqu'un problème de santé survient, alors que des difficultés étaient présentes bien plus tôt. Le dépistage ne relève donc pas d'une volonté particulière.

Nous sommes d'accord sur le constat : ces jeunes ont besoin d'un accompagnement spécifique. Vous préconisez – préconisation n° 11 – de mieux prendre en compte le handicap psychique des jeunes en difficultés multiples, en modifiant l'offre d'accueil dans la sphère de l'aide sociale à l'enfance et dans celle du médico-social. Je partage évidemment cette volonté, mais votre rapport ne précise pas les moyens d'y parvenir : concrètement, comment agir pour une meilleure prise en charge du handicap ? Quels moyens mettre à disposition ? Enfin, comment mieux coordonner les missions des acteurs impliqués ? Merci de m'éclairer.

M. Joël Aviragnet. Je salue la qualité de cet avis du Conseil économique, social et environnemental. Le groupe Nouvelle Gauche estime que le diagnostic posé est très juste, qu'il s'agisse des jeunes en difficultés multiples ou des jeunes majeurs vulnérables.

Comme vous le savez sans doute, notre commission examinera la semaine prochaine une proposition de loi largement inspirée de votre rapport portant sur les jeunes majeurs vulnérables. Je vais donc vous interroger principalement sur ce point, bien que la situation des jeunes en difficultés multiples soit également urgente et préoccupante – le constat est le même depuis trente ans et des réponses existent.

S'agissant des jeunes majeurs vulnérables, vous proposez un plan A et un plan B : le plan A consiste en la création d'une aide universelle pour tous les jeunes, sous condition de ressources. Cette aide serait assortie d'un parcours d'accompagnement vers l'insertion. Le plan B, c'est la création d'un droit spécifique pour les jeunes majeurs sortant de l'ASE, avec une prise en charge jusqu'à la fin des études ou au premier emploi durable.

Comment pourrait être financé le plan A ? Quels seraient les contours et les acteurs du parcours d'accompagnement vers l'insertion que vous proposez ? Comment s'articulerait-il avec le protocole conclu par le président du conseil départemental, afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortant des dispositifs de l'ASE et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), tel qu'il est prévu à l'article L. 222-5-2 du code de l'action sociale et des familles ?

Enfin, la création d'un droit spécifique pour les jeunes majeurs vulnérables – votre plan B – est-elle conforme au principe d'égalité devant la loi ? Comment éviter une censure du Conseil constitutionnel ?

M. Antoine Dulin. Je vous remercie. La qualité du rapport, que vous soulignez, prouve l'utilité de notre institution !

La question de l'évaluation de la minorité des jeunes mineurs non accompagnés revient souvent dans l'actualité. Avec Fiona Lazaar, j'ai contribué à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Dans ce cadre, nous avons fait différentes préconisations et souligné la difficulté de l'évaluation de la majorité. Outre qu'elle a un coût, les tests osseux ne sont pas complètement fiables.

Pour autant, le CESE ne s'est pas prononcé sur le sujet. Le besoin d'évaluation existe. Lors des tests, il semblerait que 50 % des jeunes soient finalement mineurs et 50 % majeurs. Mais la statistique est biaisée car les jeunes de 14 ou 15 ans – dont on est certain qu'ils ne sont pas majeurs – ne sont pas testés.

En outre, sans vouloir modérer votre propos qui reflète la réalité vécue par les maisons d'enfants à caractère social (*MECS*), outre qu'ils doivent être pris en charge en application de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'arrivée, après nombre de péripéties, de ces mineurs non accompagnés, qui présentent parfois des troubles psychiques mais qui veulent surtout s'insérer rapidement dans notre société, peut être l'occasion, pour les institutions comme pour les professionnels, de transformer les politiques de protection de l'enfance, d'innover et de travailler différemment. Aussi, si l'on parle beaucoup du financement, je veux pour ma part insister sur cette chance, alors que l'insertion sociale et professionnelle n'était jusqu'à présent pas abordée dans les établissements puisqu'on y accompagnait les enfants uniquement dans leur scolarité jusqu'à 18 ans. J'ajoute que la réponse doit être européenne et pas seulement française

Madame Elimas, nous n'avons pas traité la question des jeunes aidants familiaux dans le cadre de cette saisine. Je ne pourrai donc pas vous apporter de réponse.

Monsieur Viry, l'évaluation de la loi de 2016 est très partielle. Le Conseil national de la protection de l'enfance va envoyer un questionnaire aux départements ; il recevra en retour plus ou moins de réponses... Pour ne prendre que l'exemple des protocoles départementaux d'accès à l'autonomie dont a parlé M. Aviragnet, un seul département a adopté ce dispositif...

Combien de jeunes dépendant de l'aide sociale à l'enfance bénéficient de la garantie jeunes ? Nous n'avons pas de statistiques. Mais les jeunes de l'ASE ne répondent pas tous aux critères pour bénéficier de ce dispositif, qui est destiné aux jeunes sans emploi ni formation. D'un côté, beaucoup de jeunes de l'ASE sont en formation, notamment universitaire, et c'est heureux, et ne relèvent pas de cette mesure. De l'autre, comme les financements des missions locales sont liés aux taux d'insertion et de sortie positive vers l'emploi des jeunes, les conseillers sont peu enclins à retenir les dossiers de jeunes présentant des troubles du comportement ou des troubles mentaux, car ils ont peu de chances d'avoir trouvé un emploi au bout d'un an.

Vous m'avez également interrogé sur la prise en charge médicale de ces jeunes et le rôle de Santé publique France. En amont, il faut mieux gérer la prévention. Il faut par ailleurs accompagner ces jeunes dans l'obtention de leurs droits à 18 ans : nous proposons des « rendez-vous des droits » obligatoires dans les caisses d'allocations familiales (CAF), qui leur permettraient d'activer leurs droits à la couverture maladie universelle (CMU) et à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C).

Dans certains départements et certaines régions, l'Agence régionale de santé (ARS) est particulièrement impliquée dans la prise en charge de la santé de ces jeunes. Ainsi, le Plan d'action pour la psychiatrie et la santé mentale inclut parfois cette dimension. Elle est toutefois inégalement prise en compte dans les territoires et Santé publique France pourrait aider à la généralisation de ces bonnes pratiques.

Vous m'avez interrogé sur le nombre total de jeunes sortant de l'ASE. Seuls 20 900 jeunes de 18 à 21 ans bénéficient d'une mesure de prise en charge – parfois pour trois à six mois seulement – et 30 000 sont encore dans les structures de protection de l'enfance à 17 ans. Entre 18 et 21 ans, le « stock » est d'environ 90 000 jeunes, pour lesquels il doit être possible de trouver des solutions, notamment en matière de logement – baux glissants, implication des bailleurs sociaux – dans la dynamique du plan Logement.

S'agissant du plan de lutte contre la pauvreté, dans le rapport que nous avons remis avec Fiona Lazaar, nous préconisons la création d'un fonds de solvabilisation du reste à charge pour les foyers de jeunes travailleurs. En effet, actuellement, ces foyers réalisent un « écrémage » par le haut. Je connais bien le sujet car je travaille à Habitat et Humanisme qui gère ce type de foyers. Pour maintenir la solvabilité du foyer, nous devons prendre des jeunes disposant de ressources. Les jeunes bénéficiant de la garantie jeunes ne sont souvent pas sélectionnés car ils ne disposent que d'un an de « solvabilité » et ne sont donc pas prioritaires... D'où l'importance de créer un droit spécifique ou de mieux intégrer les jeunes de l'ASE en faisant évoluer le droit commun, pour qu'ils disposent d'une priorité en matière de bail social.

Vous m'avez interrogé sur les deux scénarios développés dans mon rapport. Doit-on ou pas rester dans le droit commun ? Le CESE s'est positionné et chaque groupe a indiqué quel scénario avait sa préférence. Certes, le scénario du droit commun est plus coûteux que celui qui se focalise sur le public de l'ASE. Le Conseil constitutionnel nous a toutefois indiqué que ce dernier scénario ne constituait pas une rupture d'égalité car les jeunes en

question ont déjà été pris en charge en amont par la protection de l'enfance. Il ne s'agit donc que de continuer à les accompagner.

Vous le lirez dans le rapport, les deux scénarios comportent des risques et des opportunités. À 18 ans, beaucoup de jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance disent : « je n'en peux plus de la protection de l'enfance ! Je ne veux plus être stigmatisé ! ». Les faire entrer dans le droit commun éviterait cette stigmatisation, sous réserve que le droit commun évolue – comme je l'ai souligné avec l'exemple de la garantie jeunes et du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (*PACEA*). C'est tout l'intérêt de la proposition de loi dont vous allez débattre : elle permettra de mieux accompagner les jeunes sortant de l'ASE, les sortira du droit spécifique, nécessitera moins de financement.

Il est surtout fondamental que les jeunes qui veulent sortir du système à 18 ou 19 ans sachent que la porte reste ouverte, que ce n'est plus un couperet. Actuellement, un jeune qui signe un contrat jeune majeur sort du système, dont il ne veut plus. Mais s'il se rend compte au bout d'un mois – après avoir traîné chez ces parents, s'être fait renvoyer, avoir fait l'expérience de la rue – que le système n'avait pas que des défauts, notamment parce qu'il l'accompagnait, il ne peut plus revenir en arrière, du fait de la rigidité de nos institutions, mais aussi des logiques financières. Le droit au retour et à l'expérimentation doit être clairement affiché dans la proposition de loi.

Mme Martine Wonner. Vous faites véritablement mon bonheur en parlant, au moment de l'évaluation du jeune comme tout au long de son parcours, du « handicap psychique », que vous que vous êtes un des rares à ne pas confondre avec le handicap mental.

J'aurais souhaité avoir votre opinion sur l'expérience menée dans le Bas-Rhin, à l'initiative du conseil départemental : un réseau d'accueil très solidaire a été mis en place avec, outre le jeune et l'ASE, un troisième acteur, associatif. Le jeune, comme sa famille d'accueil, peuvent en permanence s'appuyer sur cette association pour répondre à une question ou résoudre un problème, y compris le week-end. Les intervenants savent accompagner les professionnels. Ils peuvent aussi être confrontés à une prise en charge directe par un tiers. En outre, leur regard, externe, est un atout. Cette expérimentation mérite d'être évaluée. Si l'évaluation se révèle positive, ne pourrait-on l'étendre au niveau national ?

Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon. Monsieur Dulin, je vous remercie pour ces propos éclairants sur des sujets particulièrement préoccupants. Dans votre rapport, vous proposez un référentiel national d'évaluation participative des situations familiales – préconisation n° 5. Ce type de référentiel est déjà utilisé dans de nombreux départements, notamment en Auvergne-Rhône-Alpes, région dans laquelle se situe ma circonscription.

Il s'agirait selon vous de fournir un outil de lecture afin qu'aucune composante de la situation de l'enfant ne soit omise, sans se substituer à l'appréciation de la situation par les travailleurs sociaux et les autres acteurs. Pourriez-vous nous apporter quelques précisions de méthode : quels critères pourraient être choisis, par quelles instances et selon quel calendrier ?

M. Alain Ramadier. Comme le rappelle votre rapport, 20 % des enfants recueillis par les services d'aide sociale à l'enfance sont victimes de maltraitance, 80 % d'entre eux étant issus de familles en grande précarité et en grande difficulté matérielle. D'où l'importance des contrats jeunes majeurs, qui aident ces jeunes issus de l'ASE à gagner leur autonomie.

Selon une enquête de l'Institut national d'études démographiques (INED), réalisée sur plusieurs années et dont le résultat a été publié fin 2017, les enfants placés s'en sortent presque aussi bien que les autres, à condition d'être accompagnés après leur majorité, comme le permettent ces contrats.

Hélas, seuls un tiers des jeunes majeurs placés bénéficient desdits contrats – la charge en incombe aux départements, dont les finances sont de plus en plus exsangues. Pour faciliter l'action des départements, vous préconisez que l'État institue un fonds national de péréquation des dépenses de protection de l'enfance, c'est la préconisation n° 9.

Si je ne peux que vous suivre sur le fond, avez-vous évalué l'impact d'un tel dispositif, à l'heure où l'afflux de jeunes mineurs étrangers continue de peser lourdement sur les finances des départements et où rien ne semble n'avoir été prévu dans le projet de loi asile et immigration ?

M. Antoine Dulin. Je répondrai en préalable à la question de M. Christophe sur les jeunes en situation de handicap. Qu'a-t-on vu et que préconise-t-on en lien avec les structures de l'aide sociale à l'enfance ? Je vous le dis franchement, j'ai été particulièrement étonné des difficultés de dialogue et de coordination entre maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et acteurs de la prise en charge du handicap d'un côté et, de l'autre, services en charge de la protection de l'enfance.

La législation n'est en la matière pas d'une grande utilité. Ce défaut de coordination dans les départements entre les acteurs, voire entre les élus, et l'incapacité à trouver des réponses globales pour ces jeunes pose question et nuit à la qualité des prises en charge.

Dans ce cadre, certaines expériences sont particulièrement positives. Ainsi, les référents « aide sociale à l'enfance » présents dans certaines MDPH viennent en soutien des jeunes détectés, de leurs parents ou des établissements dans leurs démarches.

Pour les jeunes majeurs, à 20 ans, l'articulation entre l'allocation adulte handicapée (AAH) et le contrat jeune majeur est plus ou moins bien traitée selon les départements. La question va assez vite se poser au niveau national et pourrait être traitée dans le cadre de l'examen de la proposition de loi.

Enfin, certaines structures ont des fiches de liaison entre les acteurs de la sphère du handicap et ceux de l'aide sociale à l'enfance. L'idée peut paraître simple, mais elle est encore assez peu répandue. Elle évite les ruptures dont a parlé Mme Wonner. Je ne connais pas l'exemple du Bas-Rhin ; je ne pourrai donc pas le commenter. Mais effectivement, certains départements – encore trop peu nombreux – ont adopté des pratiques vertueuses, notamment pour les jeunes majeurs, en proposant une prise en charge jusqu'à 25 ans. C'est notamment le cas de la Loire-Atlantique et de la Meurthe-et-Moselle, mais ces exemples sont trop rares.

Ces bonnes pratiques pourraient être plus largement partagées. Comment ? Le Conseil national de la protection de l'enfance, instance de coordination interministérielle, pourrait probablement être le pilote de la politique nationale de protection de l'enfance, en lien avec les départements.

Par ailleurs – il s'agit de mon opinion personnelle et non de celle du CESE –, il faudrait peut-être réfléchir à la fusion de l'Agence française de l'adoption avec le groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED). Une agence de protection de l'enfance pourrait

les remplacer, dont la gouvernance serait partagée entre les départements et l'État. Mieux coordonner les forces serait gage d'efficacité.

Les référentiels dont vous avez parlé, Madame Vanceunebrock-Mialon, font partie des bonnes pratiques. Bâti par les travailleurs sociaux, le référentiel de diagnostic des situations familiales préoccupantes a été élaboré par le centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée (CREAI) de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Mais il n'est partagé que par vingt-cinq départements : tous les autres ont chacun leur propre référentiel, ce qui accentue les inégalités entre départements, tout en bloquant le suivi et les partenariats.

Nous proposons donc que le Conseil national de la protection de l'enfance élabore un référentiel national unique, qui serait ensuite déployé dans les départements, avec éventuellement une incitation du fonds national de péréquation, traduisant l'engagement financier de l'État, en réponse à l'engagement vertueux des départements.

Nous l'avons constaté dans les pays d'Europe de l'Est, des référentiels très intéressants impliquent à la fois les jeunes et les familles dans l'évaluation de leur situation, et non uniquement le travailleur social en tant qu'observateur et prescripteur.

L'aide à domicile est souvent mal vécue par les familles, vous y avez fait référence, Monsieur Ramadier. En effet, certaines familles dans lesquelles il n'y pas de risques de maltraitance se voient retirer leurs enfants car elles sont en grande précarité, vivant par exemple dans une chambre d'hôtel avec trois enfants, en situation de monoparentalité. Même si c'était moi, c'est-à-dire un homme au sein d'une famille monoparentale, je ne suis pas sûr que je parviendrais à assumer mes responsabilités.

Au-delà du placement, nous devons nous interroger sur les actions à mener auprès des familles pour leur permettre de sortir de la pauvreté et d'être accueillies dans des structures de droit commun.

Mme Caroline Janvier. Votre rapport est opportun et met en lumière un thème dont on ne parle pas assez dans le débat public : la protection de l'enfance.

Ma question est liée à la gouvernance mais elle va au-delà. Actuellement, la protection de l'enfance est financée par les départements, ce qui engendre des prises en charge variables d'un conseil départemental à l'autre. Les financements ne sont en conséquence pas toujours assurés. Ainsi, beaucoup de départements ont cessé de financer les services de prévention spécialisée, alors même que ces structures interviennent dans des quartiers et des territoires où plus personne ne va. C'est le cas dans mon département, le Loiret, dont les priorités ont évolué : des services de prévention spécialisée et des MECS ont fermé, sans raisons budgétaires. Mon collègue des Républicains évoquait les difficultés financières de certains départements, mais le Loiret, comme d'autres départements, connaît une croissance de ses recettes – les droits de mutation ont augmenté de 27 % ; pour autant les financements ne sont pas alloués à la protection de l'enfance.

Que faire face à cette application aléatoire ? Le département est-il toujours l'échelon pertinent ?

Mme Michèle de Vaucouleurs. Je tiens à saluer la qualité de ce rapport qui met en lumière de nombreuses problématiques, tout en proposant des solutions pertinentes. J'espère

que l'examen de la proposition de loi la semaine prochaine permettra de réaliser de nouvelles avancées en la matière.

J'avais déjà eu l'occasion de souligner à l'occasion des débats sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel que les jeunes en situation de rupture familiale, comme c'est souvent le cas pour les jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, connaissent d'importantes difficultés pour effectuer des démarches administratives, la signature des parents étant souvent requise. Ainsi, les mineurs doivent faire signer leur contrat de travail par leurs parents pour qu'il soit valide. C'est également nécessaire lorsque l'apprenti mineur souhaite rompre son contrat d'apprentissage.

Les missions locales rapportent souvent cette difficulté qui bloque de nombreux jeunes mineurs. Une réflexion s'impose pour faire évoluer notre droit. Avez-vous pu recueillir des données plus précises ou des témoignages de jeunes se trouvant dans l'impasse du fait de leur impossibilité à obtenir une simple signature de leur parent ?

M. Gilles Lurton. Comme Stéphane Viry, j'ai constaté dans votre rapport qu'il existe une très grande disparité entre le nombre d'enfants et de jeunes dépendant de la protection de l'enfance et recensés par les MDPH, et le nombre de jeunes réellement en situation de handicap, notamment psychique. Cet écart pose problème pour évaluer puis répartir correctement les moyens dans les départements. Malheureusement, nous ne disposons pas des outils nécessaires pour réaliser cette évaluation.

Les enfants et les jeunes pris en charge par l'ASE sont nombreux à subir des déscolarisations et des changements fréquents d'établissements durant leur cursus, qui les fragilisent encore davantage. Comment pourrait-on les maintenir le plus durablement possible dans le même environnement ? Cela leur permettrait de se construire socialement et aiderait à les maintenir hors de la précarité à l'âge adulte – objectif de la politique de protection de l'enfance.

Enfin, je souhaitais vous interroger sur les moyens financiers alloués aux familles. Lorsqu'un enfant est placé en famille d'accueil après avoir été retiré à sa famille d'origine, l'objectif principal des travailleurs sociaux est de maintenir le lien avec cette dernière. C'est effectivement extrêmement important. Néanmoins, dans certaines situations – j'ai beaucoup travaillé sur le sujet –, ce lien n'existe absolument plus. Pour autant, la famille d'origine continue par exemple à percevoir l'allocation de rentrée scolaire. Cela vous paraît-il normal ?

M. Antoine Dulin. Madame Janvier, le CESE a clairement réaffirmé que la prévention spécialisée était une compétence obligatoire des départements. Vous avez raison, elle connaît un déficit de moyens. Il s'agit de choix politiques, les priorités allant à d'autres secteurs.

Je l'ai demandé à plusieurs reprises, mais aucune estimation du coût socio-économique du défaut de prise en charge des jeunes adultes sortant de l'aide sociale à l'enfance n'a été réalisée. Il serait d'un million d'euros lorsqu'un jeune de 18 ans pris en charge et placé pendant dix ans, se retrouve à la rue ou en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) avec des adultes en très grande précarité, sans abri, alcooliques, violents. L'échec est donc patent... La caisse nationale d'allocations familiales devrait être en mesure de calculer par exemple combien de jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance se retrouvent avec le revenu de solidarité active à 25 ans ou font des enfants pour toucher des aides sociales.

Cela pose la question des dispositifs de droit commun pour les jeunes jusqu'à 18 ans, puis 25 ans. Avec Fiona Lazaar, nous avons plaidé en ce sens dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : il faut un big bang pour prendre ces problématiques dans leur globalité, en incluant les politiques fiscales et familiales. Dans ces familles en grande précarité, les solidarités familiales sont fragilisées, même avec le versement des allocations familiales jusqu'à 20 ans et du complément familial jusqu'à 21 ans – j'ai dit le peu de sens qu'avaient ces critères d'âge au regard du parcours de ces jeunes. En outre, seuls les 40 % des Français qui paient l'impôt sur le revenu bénéficient du quotient familial.

La garantie jeunes illustre bien la situation. Parce qu'elle oblige le jeune à sortir du foyer fiscal, certaines familles refusent que leur enfant en bénéficie. J'ai collaboré à de nombreux rapports sur ce sujet et, sans remettre en cause la politique familiale, je soumetts à votre sagacité l'idée d'ouvrir un droit d'option permettant aux travailleurs sociaux de réévaluer la situation chaque année avec les familles, dans l'intérêt du jeune : qui prend en charge son autonomie ? Doit-il bénéficier d'un soutien familial ?

Les études de l'INSEE soulignent que les solidarités familiales bénéficient davantage aux enfants de cadres qu'aux enfants d'ouvriers : le différentiel de soutien aux études est énorme, de 4 000 euros pour les premiers, on passe de 400 à 1 000 pour les derniers, au moment de l'accès à l'autonomie... Notre système reproduit donc les inégalités sociales.

Nous devrions envisager la protection de l'enfance comme un investissement. Bien sûr, dans le cadre des conventions relatives aux droits de l'enfant, nous devons continuer à accompagner les jeunes maltraités ou en risque de maltraitance. Mais nous devons plus largement, et jusqu'au bout, accompagner les jeunes en difficulté. Selon une étude diligentée par le ministère de l'éducation nationale, on estime le coût d'un jeune décrocheur à 230 000 euros pour la société... C'est énorme ! Nous pourrions l'éviter en investissant davantage en amont, ce qui nous épargnerait d'investir ensuite dans la prise en charge de la santé ou le RSA.

Monsieur Lurton, vous m'interrogez sur la scolarisation de ces jeunes. Avec Fiona Lazaar, dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, nous proposons de sortir de la logique de scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans, pour aller vers une obligation de formation jusqu'à 18 ans, permettant aux jeunes qui ont des carences éducatives ou des troubles du comportement d'acquérir malgré tout des compétences grâce à d'autres systèmes – écoles de production, service civique, chantiers et ateliers d'insertion.

Madame de Vaucouleurs, la question de l'autorité parentale et de la place des parents a été au cœur de nos travaux. Depuis la loi de 2016, c'est le juge qui décide de l'arrêt du versement des allocations familiales et de son transfert à une structure. De même, le versement de l'allocation de rentrée scolaire peut être transféré sur un compte bloqué au nom du jeune jusqu'à 18 ans. Mais les sommes sont minimes.

La direction générale de la cohésion sociale se penche depuis un an sur la question des actes usuels et non usuels. C'est un travail de longue haleine : à quel moment doit-on s'appuyer sur l'autorité parentale pour conserver un lien ? À quel moment s'en défaire pour permettre aux jeunes d'accéder aux loisirs, par exemple ? Hier, j'étais avec un jeune qui ne pouvait pas partir en colonie de vacances car cela faisait trois semaines qu'il attendait la réponse de ses parents : il voyait tous les autres partir et était consigné au foyer...

M. Marc Delatte. Je salue votre engagement, Monsieur Dulin, en faveur des jeunes les plus déshérités qui, n'ayant pas reçu le même amour que d'autres, ont des parcours souvent chaotiques. Il arrive au cinéma et dans les romans – dans *Le Kid* de Charlie Chaplin ou dans *Chiens perdus sans collier* de Gilbert Cesbron, par exemple – que ces jeunes rencontrent un homme providentiel, l'histoire s'achevant en *happy end*, mais il y a loin de la fiction à la réalité. Une fois soufflées les bougies du dix-huitième anniversaire, l'avenir devient incertain et la précarité guette. Pourtant, la collectivité a investi 10 milliards d'euros dans les parcours de ces jeunes. C'est la preuve qu'il faut anticiper l'échéance – le couperet, même – qu'est le passage de la minorité à la majorité, et qu'il faut les accompagner très en amont dans un projet de vie.

Saisissons les occasions qui s'offrent à nous. La réforme de l'apprentissage, par exemple, est une main tendue aux jeunes pour redonner à leur vie du sens et de la dignité. Comment éviter, selon vous, que le passage de la minorité à la majorité – voire à l'âge de 21 ans – soit un couperet ? Comment articuler l'ensemble des mesures prises en faveur d'un projet défini avec le jeune pour l'aider à grandir et à s'émanciper ?

Enfin, quand on est pauvre, il semble qu'il faille bien choisir son département : les chances de s'en sortir varient de l'un à l'autre !

Mme Josiane Corneloup. La prévention est au cœur du rapport dont vous nous avez présenté les grandes lignes, monsieur Dulin, et nous ne pouvons qu'y souscrire. Le CESE préconise, à juste titre, de renforcer dès la petite enfance la prévention à l'école dans les familles et dans les lieux tiers. Pour ce faire, il recommande des protocoles départementaux relatifs à la prévention et un bilan de santé systématique à l'entrée dans le parcours. Depuis 2016, la loi permet de mener des actions coordonnées du même ordre ; il serait utile d'en évaluer les résultats concrets. Souhaitez-vous les approfondir ou changer de paradigme ?

D'autre part, je confirme que l'injonction à l'autonomie dès dix-huit ans est précoce, brutale et globale. L'harmonisation entre départements est indispensable car tous ne font pas preuve de la même appétence à signer des contrats « jeune majeur ». Quant au plan d'accès à l'autonomie, certains départements l'ont appliqué, d'autres non.

Sans doute serait-il utile de se pencher sur de bonnes pratiques qui ont produit des résultats intéressants, comme l'initiative déjà évoquée. Surtout, il faut entendre les jeunes : à dix-huit ans, certains veulent en finir avec l'ASE tandis que d'autres, au contraire, souhaitent maintenir un lien d'accompagnement. Il est dommageable qu'ils ne soient pas assez écoutés à ce moment-là.

Enfin, comment harmoniser les pratiques des départements étant donné les écarts de situation financière qui existent de l'un à l'autre ?

Mme Fiona Lazaar. Votre rapport, monsieur Dulin, soulève la question essentielle de l'accompagnement des jeunes les plus vulnérables. Le constat est cinglant : les jeunes figurent parmi les premières victimes de la pauvreté puisqu'un jeune sur cinq vit sous le seuil de pauvreté, et la situation est plus grave encore parmi ceux qui sortent de l'aide sociale à l'enfance. En Île-de-France, par exemple, un tiers des personnes sans abri ont eu un parcours à l'ASE. Souvent très isolés socialement, ces jeunes sont clairement pris au dépourvu au terme de la période de prise en charge. À dix-huit ans, ils se retrouvent pour la plupart confrontés à une autonomie à laquelle ils ne sont guère préparés alors qu'ils ont moins de

ressources. Un tiers des jeunes sortis de l'ASE considère ainsi que l'accompagnement s'est terminé trop tôt.

Ces ruptures constituent un facteur majeur de pauvreté. C'est donc un axe de travail essentiel, étant donné les difficultés à sortir de la pauvreté. Nous avons eu l'occasion, monsieur Dulin, de travailler ensemble sur ce sujet dans le cadre de la concertation menée par Agnès Buzyn concernant la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ; je suis très satisfaite de retrouver dans vos propositions certains des leviers que nous avons identifiés ensemble avec les acteurs de terrain et les jeunes concernés.

Permettez-moi de vous interroger sur deux enjeux cruciaux. D'une part, avez-vous envisagé des outils visant à mieux repérer les jeunes en situation d'exclusion ? Plus précisément, quel rôle pensez-vous que pourrait jouer à cet égard le service national universel ?

D'autre part, l'ASE prend en charge chaque année quelque 8 000 mineurs étrangers non accompagnés – soit 8 % des mineurs placés. Ils sont souvent plus vulnérables que les autres en raison de l'absence d'entourage. Selon certaines études, plus d'un mineur non accompagné sur deux a déjà dormi dans la rue. Votre rapport a-t-il permis de tracer des pistes d'action pour mieux accompagner ces jeunes et leur permettre d'accéder pleinement à leurs droits ?

M. Bernard Perrut. La protection de l'enfance est un problème de société majeur. Je pense en particulier à la souffrance individuelle des jeunes que nous recevons dans nos circonscriptions et dont nous mesurons toute l'inquiétude. C'est dire l'importance de votre rapport, qui dresse un état des lieux et révèle le décalage manifeste entre la situation des jeunes, qu'il s'agisse des mineurs protégés ou des jeunes majeurs, et l'urgence de se saisir de ce sujet qui ne peut laisser personne indifférent.

Pourquoi avons-nous tant attendu pour en parler ? Trop nombreux sont les jeunes qui se retrouvent à la rue lorsqu'ils sortent de l'aide sociale à l'enfance à l'âge de dix-huit ans. Le contrat jeune majeur est plus rare que l'or, nous dites-vous. C'est inquiétant dans un certain nombre de départements où ces jeunes doivent faire face à de multiples difficultés : ils sont parfois sans acquis scolaire, sans ressources, sans solidité psychologique, sans santé, sans appui et sans accompagnement – en clair, ils sont plongés dans la solitude.

Il faut pouvoir évoluer, mais rapidement. Vous évoquez l'insertion professionnelle, la garantie de ressources, l'accès au logement, et vous formulez plusieurs préconisations, mais quand les choses évolueront-elles ? Dans quel cadre ? Faut-il créer des droits spécifiques ? Vous avez notamment recensé des bonnes pratiques en matière de parrainage et de logement. Ma question est donc la suivante : votre rapport débouchera-t-il rapidement sur une véritable réforme ? Ce n'est pas une évolution mais une révolution qui est nécessaire, dites-vous : savez-vous donc ce que prépare le Gouvernement et êtes-vous impliqué dans une grande réforme ?

Mme Michèle Peyron. Votre rapport dresse un bilan édifiant des politiques publiques de la protection de l'enfance. J'en retiens notamment que les départements sont les chefs de file de la protection de l'enfance mais les disparités entre eux sont grandes – en matière non seulement de politique de l'enfance mais aussi de toutes les politiques sociales – et ont un impact concret sur l'avenir des jeunes de l'ASE ou de ceux qui en sortent, alors que leur parcours de vie est déjà difficile. L'institution départementale ne doit pas être un

obstacle, car ce serait une rupture de l'égalité d'accès aux services publics que nous ne saurions ignorer.

Vous formulez des recommandations pertinentes, en particulier la création d'un référentiel national uniformisé et l'application effective du protocole départemental sur l'accès à l'autonomie. En tant que rapporteur du CESE, pensez-vous que nous pouvons aller plus loin en instaurant une contractualisation entre l'État et les départements afin de veiller à la bonne application des politiques publiques de protection de l'enfance ?

M. Dino Ciniéri. Votre avis sur la situation de la protection de l'enfance est éclairant. Les enfants et les jeunes pris en charge par les services de la protection de l'enfance ont connu des situations difficiles, voire de la maltraitance dans leur sphère familiale, et se trouvent dans un état de grande fragilité. C'est un sujet délicat qui renvoie à des parcours de vie multiples – ceux des mineurs protégés mais aussi ceux des jeunes majeurs qui ne sont plus éligibles à l'ASE.

Le tableau que vous dressez montre que les professionnels veulent accompagner au mieux les jeunes qui leur sont confiés, mais beaucoup reste à faire. J'ai lu avec intérêt les contributions annexées à votre avis, en particulier celle du groupe de l'agriculture du CESE. Dans ma circonscription de la Loire, je constate moi aussi que les réseaux associatifs et paritaires du secteur agricole sont très impliqués depuis longtemps dans les politiques d'insertion et de réinsertion des jeunes en difficulté. L'engagement social et éducatif des exploitants agricoles et de leurs salariés est souvent méconnu et mérite d'être salué.

Permettez-moi de revenir sur les 15 % à 30 % d'enfants de l'ASE qui présentent un handicap. Les jeunes confrontés à des difficultés multiples ont plus encore que les autres besoin de stabilité. Pensez-vous que les assistants familiaux pourront se former suffisamment pour accueillir les enfants en famille d'accueil, ou ces enfants seront-ils toujours exclus d'une vie de famille à laquelle ils aspirent tous ? Combien y a-t-il de familles thérapeutiques en France ? Sont-elles équitablement réparties sur le territoire ?

M. Antoine Dulin. La notion d'anticipation du projet de vie, Monsieur Delatte, me gêne beaucoup. Est-ce aux jeunes qui disposent de très peu de ressources et peinent à accéder à des réseaux de liens sociaux qu'il faut demander d'anticiper encore davantage leur projet de vie ? La section des affaires sociales du CESE a eu ce débat, car la loi de 2016 aborde la question de l'autonomie de l'enfant. L'acquisition de l'autonomie est progressive tout au long de l'éducation et ne cesse pas à dix-huit ans. Certains représentants du groupe des entreprises estiment que l'apprentissage est la voie rêvée ; selon moi, c'est une double erreur. Tout d'abord, dire aux jeunes qu'ils ne pourront s'insérer que par l'apprentissage revient à décider à leur place de ce qui est bon pour eux. Accepteriez-vous d'orienter vos propres enfants vers l'apprentissage au motif que vous ne les prendriez plus en charge à partir de dix-huit ans ?

D'autre part, nous voulons donner de l'apprentissage l'image non pas d'une voie de garage mais d'une voie d'excellence autant que les autres : y orienter des personnes cassées par la vie contribuerait à reproduire le schéma actuel. Les jeunes de l'ASE qui passent le baccalauréat général sont cinq fois moins nombreux que les autres : c'est inquiétant ! C'est dire s'ils ont bien compris qu'ils devraient se débrouiller seuls à dix-huit ans. Certains s'orientent certes par choix vers l'apprentissage et peuvent travailler une fois majeurs, mais nombreux sont ceux qui le font par défaut.

La notion d'anticipation exige donc une grande prudence. Un projet de vie ne se construit pas à quinze ou seize ans mais plutôt à vingt-deux ou vingt-trois ans, au fil des possibilités professionnelles et associatives par exemple – ce fut le cas en ce qui me concerne. Je me permets de vous alerter sur le message qui consisterait à dire aux jeunes que l'apprentissage est la solution. L'engagement des acteurs économiques – agricoles par exemple – est très utile, mais l'apprentissage et le travail dès seize ans ne sauraient être la seule voie qui s'offre à ces jeunes s'ils ne le souhaitent pas – car on sait bien qu'*in fine*, les orientations subies sont souvent un gâchis.

Il est vrai, madame Corneloup, qu'il est important d'écouter les jeunes. Globalement, les commissions qui attribuent les contrats jeune majeur ne le font pas ; sans doute accepteront-elles d'octroyer un contrat de trois à six mois aux jeunes méritants qui n'ont pas commis trop de bêtises dans leur structure de placement, mais ceux qui ont eu le malheur de redoubler voire de se trouver en situation de décrochage scolaire subissent une triple – et même une quadruple – peine.

Le service national universel, madame Lazaar, est très utile mais prenons garde à la notion d'obligation. Il peut être pertinent dans un but de repérage, mais l'engagement obligatoire n'est pas nécessairement fécond. Cela étant, la structure du service national – comme aujourd'hui les journées de préparation à la défense – pourra contribuer à la prise en compte de l'illettrisme. Précisons qu'en l'état actuel du projet, le service national universel s'adresserait aux jeunes de seize ans, alors que la prise en charge doit commencer beaucoup plus tôt, dans les structures de petite enfance et de périnatalité ou dans le cadre de la stratégie nationale de soutien à la parentalité – car la capacité d'être un parent n'est pas innée, et il faut accompagner les parents dans leur mission.

En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, j'ai présenté nos propositions, notamment sur la mise à l'abri. Il faut prendre des mesures en matière administrative. Dès lors que l'on décide d'investir dans la prise en charge de ces jeunes par l'ASE, il me semble qu'il faut envisager l'octroi d'un titre de séjour ou leur naturalisation à dix-huit ans – mais c'est rarement le cas, car les liens sont peu nombreux entre les services des préfectures et ceux des départements. Autre question : l'autorisation de travail. Nous sommes d'avis qu'il faut supprimer la déclaration préalable au profit d'un document *a posteriori* qui permettrait aux jeunes concernés de travailler, par exemple dans le cadre d'une formation en alternance et de l'apprentissage.

Pourquoi a-t-il fallu tant de temps, demande M. Perrut. Sans doute la protection de l'enfance a-t-elle donné lieu à de nombreux rapports. Elle renvoie à des questions intimes – nul ne veut voir la violence et la maltraitance au-delà des faits divers – et possède une dimension culturelle : les politiques publiques n'ont pas encore pleinement intégré le fait qu'un jeune sur cinq est en situation de précarité et que les enfants et les jeunes sont la catégorie la plus touchée par la pauvreté ; elles restent fortement axées sur la pauvreté parmi les personnes âgées. Sans opposer les générations les unes aux autres, il faut sans doute rééquilibrer les choses pour mieux accompagner les jeunes en situation de précarité. Enfin, c'est la transformation du système de protection sociale dans son ensemble qu'il faut envisager, pour permettre à ces jeunes d'adhérer au système de solidarité intergénérationnelle alors qu'ils en sont exclus – ou n'en bénéficient pas car il repose sur la solidarité familiale. La politique familiale, en effet, est au cœur de la protection de l'enfance. Au fond, les jeunes sortant de la protection de l'enfance sont le miroir grossissant – parce qu'ils ont encore moins de ressources et qu'ils sont sans appui familial – des défaillances du système de prise en charge des jeunes d'au moins dix-huit ans.

J'ignore ce que prépare le Gouvernement mais, à en croire la presse, le Président de la République abordera peut-être la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté dans le discours qu'il prononcera devant le Congrès. Je me réjouis de constater que le Premier ministre a saisi plusieurs fois le CESE et que la proposition de loi défendue par votre présidente, Mme Bourguignon, suscite de l'intérêt : le sujet est sur la table et des réponses devront être apportées.

S'agissant de la contractualisation entre l'État et les départements, Madame Peyron, je ne crois pas qu'il faille renationaliser le système – il n'est pas certain que la formule de la DDASS ait été plus vertueuse que l'ASE actuelle aux mains des départements. Les départements disposent d'une réelle capacité d'engagement et d'évaluation, grâce aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance – qui n'existent pas dans tous les départements, car ils représentent un quart voire un tiers d'équivalent temps plein. Notons en outre la dynamique vertueuse liée au fonds national de péréquation qui permet aux départements de bénéficier de financements supplémentaires s'ils s'engagent dans une démarche de gouvernance partagée avec l'État.

Mme Fadila Khattabi. Dans votre rapport, vous soulignez l'importance de l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie. Ce travail, comme vous l'expliquez très bien, doit s'effectuer très en amont de la majorité pour atténuer le phénomène de sortie sèche de l'ASE. Vous préconisez notamment d'aider les jeunes à se constituer un réseau de personnes-ressources en multipliant les parrainages de personnes extérieures. Il existe par exemple à Dijon une association, Julieva, dans laquelle des parrains et marraines accueillent des enfants pour partager avec eux leur expérience de vie et pour leur prodiguer des conseils ; ce sont précisément des personnes-ressources fiables sur lesquelles les jeunes peuvent compter.

S'agissant des parrainages de proximité, vous insistez également sur le lien indispensable qu'il faut établir avec le monde de l'entreprise. Vous formulez sur ce point une proposition très intéressante en nous invitant à envisager, à l'occasion de l'examen à venir du projet de loi relatif au plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), d'inclure des indicateurs sur l'insertion des jeunes issus de l'ASE dans la responsabilité sociétale des entreprises – ce qui me semble en outre aller dans le sens de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, que nous venons d'adopter.

D'autre part, je partage pleinement vos propos sur l'apprentissage, dont il faut redorer l'image plutôt qu'envoyer des signes négatifs en incitant systématiquement les jeunes de l'ASE à s'orienter dans cette voie – qui, cela étant dit, est une voie d'excellence.

Aux acteurs institutionnels de la protection de l'enfance s'ajoutent de nombreux acteurs socioéconomiques, dans un secteur qui se caractérise par une multitude de dispositifs. Ne pensez-vous pas que le département constitue le meilleur échelon pour coordonner toutes les politiques publiques, non sans avoir préalablement élaboré un cahier des charges national à l'issue d'un travail interministériel pour garantir l'égalité de traitement sur tous les territoires et pour généraliser les bonnes pratiques ?

Mme Claire Guion-Firmin. La situation des jeunes protégés de l'ASE prend une dimension particulière dans les outre-mers, la plupart étant insulaires, où la question de l'attachement territorial se pose avec acuité. Plus qu'ailleurs, de trop nombreux jeunes sont en grande difficulté à cause d'une situation économique et sociale dégradée. Comment assurer la continuité des parcours en outre-mer lorsque plusieurs collectivités interviennent, par exemple

en matière de poursuite des études ? À Saint-Martin, par exemple, les jeunes sont obligés de partir en Guadeloupe.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. J'évoquerai la porte d'entrée des parcours de protection de l'enfance. Dans votre rapport, monsieur Dulin, vous évoquez un référentiel proposé à tous les professionnels pour évaluer la situation d'enfants en danger. Ayant connu de nombreux cas d'enfants en danger en tant que médecin scolaire, je sais qu'il existe des difficultés d'évaluation et des retards de prise de conscience du danger. De surcroît, lorsque le juge des enfants est saisi, il décide seul. Je peux citer plusieurs cas d'enfants en grand danger dont le dossier a été confié au juge des enfants qui, malgré les rapports itératifs de la médecine scolaire et de l'aide sociale à l'enfance, n'a pas revisité la situation – au point que nous avons craint pour la vie des enfants concernés.

Le référentiel que vous évoquez, censé être transversal, est intéressant, mais que peut-on améliorer, sachant que le juge pour enfant se trouve parfois seul face à des situations complexes et que les enfants dépendent de sa décision ?

Sans abuser de mon temps de parole, madame la présidente, permettez-moi également de demander à M. Dulin quels sont selon lui les appuis, les piliers, les points de repère des enfants qu'il a rencontrés au fil de ses travaux ? Leur parcours donne le sentiment d'être constamment émaillé de ruptures – rupture familiale, rupture scolaire, rupture d'amitiés. Quels sont leurs repères ? S'ils n'en ont pas, ne nous appartient-il pas d'imaginer comment leur en donner ?

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Vous êtes toute pardonnée, madame la députée, car cette question m'est très chère.

Mme Gisèle Biémouret. Un fort pourcentage des enfants placés le sont par la justice. Le département du Gers prend en charge les jeunes de l'ASE jusqu'à l'âge de vingt-et-un ans s'ils le souhaitent, de sorte qu'ils évitent la rupture fatidique à dix-huit ans. Éluë depuis 2002 à la commission des affaires sociales et au conseil départemental de famille, j'ai constaté que les décisions de justice – même si nous n'avons pas à les commenter – varient selon les juges et selon les départements, qui ne font qu'appliquer les mesures qui leur sont demandées. C'est une situation très compliquée.

M. Belkhir Belhaddad. Je remercie M. Dulin pour le rapport qu'il nous présente et pour un autre de ses rapports, rédigé en 2016 avec Célia Verot, intitulé « *Arrêtons de les mettre dans des cases* », un titre que j'approuve pleinement. Ce rapport préconisait un choc de simplification en faveur de la jeunesse sous la forme de cinquante-et-une mesures visant à simplifier les formalités administratives exigées des jeunes. L'une de ces mesures concernait la mise en place d'un outil numérique dit « boussole des droits », qui permet de mettre les jeunes en relation avec des professionnels pour trouver un logement, une formation ou un emploi, devant être intégré au portail national des droits sociaux à l'horizon 2020. Quel est le bilan de cet outil au regard de la fracture numérique ?

M. Brahim Hammouche. Il me paraît essentiel, comme vous le proposez, d'associer les professionnels en amont, dès l'étape du bilan de santé, afin de les intégrer à un projet de vie.

La question de la maltraitance institutionnelle est fondamentale : il faut éviter de reproduire certains éléments de l'anamnèse de ces jeunes. Quelles sont vos propositions concrètes pour renforcer la prévention des ruptures et des maltraitances ?

Pour lutter contre ces ruptures, il me semble utile de promouvoir les mobilités, afin de ne pas fixer les choses et d'ouvrir des perspectives vers d'autres choix et d'autres libertés.

Enfin, les placements concernent 53 % des enfants de l'ASE de onze à dix-huit ans – soit plus d'un enfant sur deux – mais seulement 21 % des enfants de six à onze ans, soit un enfant sur cinq. Comment expliquer ce décrochage ?

Mme Emmanuelle Fontaine-Domeizel. Ma question portera sur votre onzième préconisation. Il est vrai que certains jeunes ont besoin d'un accompagnement médico-social, d'autant plus que 15 % à 30 % des jeunes de l'ASE souffrent d'un handicap – souvent lié à une souffrance psychique due aux violences, aux changements de parcours et aux problèmes sociaux qu'ils entraînent. Je crains cependant que la proposition visant à accorder une priorité d'accès des jeunes de l'ASE en centre de formation à distance petite enfance (CESAD) et dans les instituts médico-éducatifs (IME) ne présente un risque. En effet, des enfants qui ne bénéficient pas de l'ASE pourraient s'en trouver pénalisés en ne pouvant pas accéder à ces mêmes services alors qu'ils en ont autant besoin. Je crains en outre que la priorisation des enfants de l'ASE ne se traduise par un fléchage vers les IME. Prioriser, c'est privilégier, donc prendre le risque d'enfermer, alors que l'inclusion vers le milieu ordinaire doit nous guider – même s'il va de soi que certains enfants de l'ASE ont effectivement besoin des IME. Qu'entendez-vous précisément par la notion de priorité d'accès ?

M. Dominique Da Silva. Partant du principe connu et largement partagé que, dans le domaine de la santé, le préventif coûte moins cher que le curatif, je partage pleinement vos préconisations, monsieur Dulin, sur la prévention dès la petite enfance pour sécuriser le parcours des enfants en difficultés multiples. Il faut éviter à tout prix les situations de carence éducative, de maltraitance et de trouble avant d'envisager le placement. Cela passe par un renforcement des actions de prévention et d'aide à la parentalité, avec une présence plus importante au domicile afin d'apaiser les relations conflictuelles aussi tôt que possible, voire – dans certains cas – à apprendre aux parents en quoi consiste leur rôle.

Je constate que sur les 7,7 milliards consacrés à l'aide sociale à l'enfance, 1 milliard seulement est alloué aux actions éducatives et aux aides à domicile, alors que 80 % des dépenses – soit 6 milliards – vont au placement en hébergement ou en famille d'accueil. Cela étant, dans une logique de maîtrise des dépenses – indiscutable compte tenu de notre dette publique –, quelle évaluation faites-vous des coûts induits faute de prévention ? D'autre part, quels budgets pourrait-on réduire pour financer à son juste niveau la politique de prévention en faveur des enfants connaissant des difficultés multiples ?

Mme Catherine Fabre. Vous proposez une obligation de prise en charge dans les parcours d'aide jusqu'à dix-huit ans mais le critère de l'âge est-il le plus judicieux ? Ne vaut-il pas mieux prévoir un accompagnement jusqu'à l'obtention d'une qualification, par exemple, ou jusqu'à la concrétisation d'un projet professionnel ? Pourquoi choisir le critère de l'âge ? Certains jeunes ne risquent-ils pas de faire du surplace jusqu'à dix-huit ans ? Ne vaut-il pas mieux imposer une obligation de résultat ?

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. J'aurais aimé qu'une question de plus soit posée : des cursus universitaires sont-ils envisageables dans les parcours de ces jeunes ?

Comment sont-ils accompagnés ? Sont-ils nombreux à s'orienter vers l'université ? Les enfants en rupture ne sont pas tous déscolarisés ; beaucoup vivent dans des familles d'accueil ou des structures et sont scolarisés tout à fait normalement – certains sont même brillants.

J'aimerais donc que soit posée cette question positive. Tout le monde n'est pas destiné à l'apprentissage ou aux travaux des champs. Pas une fois je n'ai entendu aujourd'hui évoquer la possibilité d'un parcours universitaire – auquel cas les mécanismes de bourse doivent jouer comme pour les autres jeunes. Il me semble que ce regard que nous portons sur les jeunes de l'ASE pose problème : j'ai beaucoup entendu parler de coût financier et de renvoi de balle entre les différentes sources de financement. Il s'agit pourtant d'un problème social manifeste qui nous interroge tous, quels que soient notre bord et notre origine. Voilà ce que nous devons nous demander : l'émancipation sociale de ces jeunes est-elle réelle alors que nous avons nous-même du mal à l'envisager ?

M. Antoine Dulin. La réglementation nationale, madame Fabre, comporte 238 critères d'âge : vingt-et-un ans pour la sortie de l'ASE, vingt-trois ans pour être meilleur ouvrier de France, dix-sept ans pour effectuer le service militaire, vingt-deux ans pour ne plus bénéficier des aides au logement dans les outre-mers, et ainsi de suite. Cette ingéniosité réglementaire est à la mesure de notre incapacité à définir ce qu'est la jeunesse. C'est pourquoi dans le rapport « *Arrêtons de les mettre dans des cases* », remis il y a un an, nous avons défini la jeunesse comme un parcours d'acquisition progressive de l'autonomie – non seulement à l'égard des parents mais aussi en termes de capacité d'agir et de prendre des décisions.

S'il existe un critère d'âge à conserver, c'est celui de la majorité – dix-huit ans. L'obligation de scolarisation cesse à seize ans. Or, le décrochage scolaire – qui, lorsqu'il est précoce, peut se produire dès treize ou quatorze ans – crée des situations de précarité et de pauvreté : un jeune non qualifié sur deux est au chômage. Nous avons donc jugé important de garantir à tous une qualification jusqu'à dix-huit ans sans forcément passer par le système classique de la scolarisation obligatoire en lycée général, en lycée professionnel ou en centre de formation d'apprentis (CFA). Les structures de formation et les territoires ont une obligation de résultat, précisément, pour impliquer tous les acteurs de sorte que les jeunes acquièrent jusqu'à dix-huit ans des compétences dans le système scolaire classique pour plus de 90 % d'entre eux, mais il faut aussi innover. Le parcours aménagé de formation initiale (PAFI), créé en 2015 par le ministère de l'éducation nationale, vise précisément à fournir un vecteur d'accompagnement alternatif à l'enseignement. Sont également mobilisés les ateliers et chantiers d'insertion, les écoles de production, des mécanismes tels que le travail alternatif payé à la journée (TAPAJ) pour orienter différemment des jeunes en situation de décrochage scolaire grâce au travail de repérage des missions locales et de l'éducation nationale, et ainsi leur permettre de bénéficier d'une formation. En somme, l'obligation de formation vise à casser la logique classique de la scolarisation obligatoire jusqu'à seize ans.

La boussole des droits, monsieur Da Silva, est un site internet qui a été expérimenté dans trois ou quatre départements mais elle échouera si les moyens nécessaires ne sont pas investis. La structure de l'État compétente est la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative : c'est le signe que l'on continue d'assimiler la jeunesse au temps libre et aux sports. L'organisation institutionnelle est ainsi faite. M. Blanquer est ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse mais, étant donné l'immensité de la tâche concernant le premier volet, il est difficile de faire valoir les enjeux de jeunesse au niveau interministériel. Le Parlement s'est certes saisi de questions liées à la jeunesse – par exemple la formation professionnelle ou encore Parcoursup – mais comment coordonner l'action

menée en faveur de la jeunesse et lui redonner tout à la fois du sens, un récit et une dimension interministérielle ? De ce point de vue, la question de la protection de l'enfance est emblématique, tant les acteurs sont nombreux – rappelons qu'elle incombe au ministère des solidarités et de la santé. En somme, n'hésitez pas à interroger le Gouvernement sur la manière dont on se préoccupe des jeunes de seize à trente ans et sur l'articulation des politiques publiques en la matière.

S'agissant des juges, deux constats s'imposent – même si nous avons peu abordé ce sujet car la chose jugée est définitive. Les juges nous ont tout de même alerté sur l'embouteillage massif des dossiers et sur le manque de moyens accordés à la justice, qui est encore très loin de la numérisation par exemple : tout est fait sur papier et les greffes des juges des enfants sont surchargés. J'ignore s'il est moins pertinent que les décisions soient prises par un juge unique que par un collège mais le fait est qu'en raison de l'embouteillage des dossiers, il arrive que des jeunes victimes de maltraitance et exposés à des risques bien identifiés ne soient pas pris en charge dans l'attente de la décision de justice. Cela étant, l'articulation entre la décision administrative du chef de file départemental et la décision de justice permet de stabiliser le droit, étant entendu que les premières concernent surtout les jeunes majeurs tandis que les secondes concernent le placement.

La protection judiciaire de la jeunesse en est un exemple emblématique. Lorsque l'âge de la majorité a été abaissé de vingt-et-un à dix-huit ans en 1975, un décret a prévu que la protection judiciaire de la jeunesse prenne en charge les jeunes et les enfants qui ont été sous main de justice jusqu'à vingt-et-un ans ; or, depuis dix ans, le ministère de la justice affirme ne plus avoir les moyens de cette prise en charge. Les quelque cinq cents jeunes aujourd'hui sous main de justice ne sont donc plus pris en charge par la PJJ à partir de dix-huit ans, avec des conséquences importantes, y compris en termes de coût pour la société car la rupture d'accompagnement provoque parfois le basculement des jeunes concernés dans la délinquance ou la radicalisation.

La responsabilité sociale et environnementale (RSE) de l'entreprise est une question fondamentale. Il est très beau de dire que les jeunes doivent se former, que l'insertion professionnelle doit être encouragée : chiche ! Il faut mettre en place les indicateurs correspondants dans les rapports des entreprises sur la RSE qui, en l'état, omettent totalement le volet relatif à l'insertion des jeunes. Nous ignorons par exemple combien d'entreprises accueillent des stagiaires de troisième. Il existe pourtant des entreprises très vertueuses et d'autres qui n'accueillent aucun stagiaire. Il en va de même pour l'alternance : nous ignorons combien de jeunes sont accueillis en alternance et quelles sont les entreprises vertueuses ou non. Pour que la RSE soit effective, il faut valoriser les indicateurs qui témoignent de l'engagement du monde de l'entreprise en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Certaines entreprises, par exemple, développent des parrainages de proximité – avec des *coachs* et du *mentoring* – à l'intention des jeunes de l'aide sociale à l'enfance ; pourquoi ne pas chiffrer cette tendance intéressante dans les rapports sur la RSE ?

Les repères des jeunes, madame Tamarelle-Verhaeghe, peuvent être des personnes de confiance qui ne proviennent pas de l'entourage proche ou familial. Il faut reconnaître leur rôle, celui du parrainage de proximité pour éviter de faire peser sur ces personnes une responsabilité qui ne leur incombe pas – c'est une mesure dont vous aurez l'occasion de débattre à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de Mme la présidente.

En ce qui concerne la maltraitance institutionnelle, monsieur Hammouche, rien n'est pire que l'instabilité causée par le déplacement d'un jeune de famille en famille. Il arrive par

exemple qu'un assistant familial parte en retraite, laissant le jeune habitué à lui sans solution. D'autres passent de foyers en Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique (ITEP) et subissent ainsi des ruptures en série. Il faut s'interroger sur la création d'établissements spécialisés capables de fournir des soins unifiés à des jeunes, y compris handicapés, ou d'équipes mobiles, en pédopsychiatrie par exemple, capables d'intervenir auprès des assistants familiaux.

Le débat entre droit prioritaire et droit effectif a été vif au sein de la section des affaires sociales du CESE, madame Fontaine-Domeizel. Les jeunes de l'ASE sont déjà pris en charge et ne sont donc pas prioritaires pour l'accès à d'autres structures de soins ou de prise en charge du handicap. Nous proposons un droit prioritaire pour que ces jeunes bénéficient d'un droit d'accès effectif au même titre que les autres jeunes. Cela étant, les délais d'attente pour une consultation en pédopsychiatrie sont de l'ordre de trois à six mois, que les jeunes relèvent de l'ASE ou non, car c'est un secteur sinistré. Il faut donc revaloriser le métier de la pédopsychiatrie, mais aussi développer la psychiatrie pour les adolescents et les jeunes adultes – le seul service spécialisé pour les jeunes adultes se trouvant à l'hôpital Sainte-Anne, à Paris ; il évite aux jeunes de se retrouver plongés dans l'univers psychiatrique adulte. Il faut développer la reconnaissance des spécificités de chaque parcours. De même, quelques centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) disposent d'une capacité d'accueil spécialisé des jeunes.

Pour conclure, il me semble qu'il faut investir plutôt que réduire les budgets : si l'on ne peut pas calculer le coût socio-économique de l'aide à l'enfance, il est certain qu'investir dans ce domaine permettra de réaliser des économies à long terme pour la société. Il faut consacrer davantage de moyens à l'instant « t » pour gérer le stock et anticiper le flux qui arrive. En matière de solidarité intergénérationnelle, les jeunes, lorsqu'ils constateront que la collectivité les aide, seront ensuite en mesure de cotiser pour les retraites et de payer des impôts. Aujourd'hui, les jeunes qui, faute de famille et d'aide publique, doivent se débrouiller seuls n'ont pas l'intention de cotiser à une mutuelle. Or, le réflexe consistant à vouloir se débrouiller seul est une menace pour le système de solidarité intergénérationnelle. Encore une fois, il faut d'urgence investir des moyens.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Je vous remercie pour la qualité de vos réponses.

La séance est levée à onze heures cinquante-cinq.

Présences en réunion

Réunion du mercredi 4 juillet 2018 à 9 heures 30

Présents. – M. Belkhir Belhaddad, Mme Gisèle Biémouret, M. Bruno Bilde, Mme Brigitte Bourguignon, M. Gérard Cherpion, M. Guillaume Chiche, M. Paul Christophe, Mme Josiane Corneloup, M. Dominique Da Silva, M. Marc Delatte, M. Jean-Pierre Door, Mme Jeanine Dubié, Mme Audrey Dufeu Schubert, Mme Nathalie Elimas, Mme Catherine Fabre, Mme Agnès Firmin Le Bodo, Mme Emmanuelle Fontaine-Domeizel, Mme Albane Gaillot, Mme Patricia Gallerneau, Mme Carole Grandjean, Mme Claire Guion-Firmin, M. Brahim Hammouche, Mme Caroline Janvier, Mme Fadila Khattabi, M. Mustapha Laabid, Mme Fiona Lazaar, Mme Geneviève Levy, M. Gilles Lurton, M. Sylvain Maillard, M. Thomas Mesnier, M. Thierry Michels, M. Bernard Perrut, Mme Michèle Peyron, M. Adrien Quatennens, M. Alain Ramadier, Mme Mireille Robert, Mme Laëtitia Romeiro Dias, Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, M. Jean-Louis Touraine, Mme Élisabeth Toutut-Picard, M. Boris Vallaud, Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon, Mme Michèle de Vaucouleurs, Mme Corinne Vignon, M. Stéphane Viry, Mme Martine Wonner

Excusés. - Mme Delphine Bagarry, Mme Ericka Bareigts, Mme Justine Benin, M. Julien Borowczyk, Mme Christine Cloarec, M. Pierre Dharréville, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Claire Pitollat, Mme Nadia Ramassamy, M. Jean-Hugues Ratenon, Mme Nicole Sanquer, M. Aurélien Taché, Mme Hélène Vainqueur-Christophe

Assistaient également à la réunion. - M. Joël Aviragnet, M. Dino Cinieri, Mme Françoise Dumas