



**PROPOSITION DE LOI VISANT À APPORTER  
UN CADRE STABLE D'ÉPANOUISSEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT  
AUX MINEURS VULNÉRABLES SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS**

*Commission des affaires sociales*

**Avis n° 450 (2019-2020) de Mme Véronique Guillotin,  
sénatrice de la Meurthe-et-Moselle**

Réunie le mercredi 20 mai 2020 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Mme Véronique Guillotin sur la proposition de loi (n° 311, 2019-2020) visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français.

La proposition de loi de Josiane Costes visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français prévoit **une série de mesures en faveur des mineurs délaissés, des mineurs placés et des mineurs isolés étrangers** :

- le titre I<sup>er</sup> (art. 1<sup>er</sup> à 4) entend renforcer les règles relatives au délaissement de mineur ;
- le titre II (art. 5 et 6) concerne les modalités d'accueil des enfants placés chez une famille d'accueil et l'accompagnement des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- le titre III (art. 7 et 8) modifie les règles d'agrément des familles en vue d'une adoption et les missions de l'Autorité centrale pour l'adoption ;

- le titre IV (art. 9) propose de modifier les règles d'attribution des allocations familiales dues au titre d'un enfant placé ;

- le titre V (art. 10 à 15) propose de renforcer les droits des mineurs isolés étrangers en modifiant notamment certaines règles relatives à l'acquisition de la nationalité française en cas d'adoption simple, à la compétence du juge des enfants, à l'ouverture d'un compte bancaire, à l'authentification de titre d'identité et au séjour temporaire pour formation.

**La commission des affaires sociales, qui s'est saisie pour avis de cette proposition de loi, a reçu délégation de la commission des lois pour l'examen au fond des articles 5, 6 et 9 relatifs à l'aide sociale à l'enfance.**

Les services de l'**aide sociale à l'enfance**, qui relèvent des conseils départementaux, mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance sur le territoire par des actions de sensibilisation ainsi que par des mesures d'action éducative et de placement de mineurs en danger, dans des familles d'accueil ou au sein d'établissements de l'ASE, ces mesures pouvant être décidées par l'autorité administrative ou judiciaire.

Au 31 décembre 2017, **344 000 mesures d'ASE sont en cours auprès des mineurs et jeunes majeurs de moins de 21 ans**, dont la moitié (52 %) pour un placement. Près de neuf placements sur dix sont décidés par le juge. Les mesures d'ASE couvrent 2 % de la population de moins de vingt et un ans, taux en augmentation depuis près de vingt ans (1,6 % en 1996). Ces mesures

représentent, hors dépense de personnel, **une dépense de 8 milliards d'euros pour les départements** dont 80 % sont consacrés aux mesures de placement (DREES, 2019).

Parmi les mesures de placement, près de la moitié (47 %) sont assurées par des **assistants familiaux : 76 000 mineurs sont ainsi placés en famille d'accueil en 2017**. Si le nombre de mineurs placés en famille d'accueil augmente, leur part diminue au sein des modes d'accueil : en 1997, 62 700 mineurs étaient confiés à des familles d'accueil, ce qui représentait 55 % des placements.

Pour accueillir ces mineurs, environ **40 000 assistants familiaux sont agréés en 2019** (DREES, 2019), alors qu'ils étaient 49 000 en 2009 (IGAS, 2013).

### **I – Accueil d'un seul mineur par l'assistant familial**

L'intention de l'auteure est de prévoir, à l'**article 5**, que l'**agrément de l'assistant familial** puisse, à sa demande, être délivré pour l'accueil d'un seul enfant, afin de diversifier les profils des familles d'accueil.

**Cette possibilité est déjà prévue par le droit en vigueur**, la loi ne fixant qu'un nombre maximum d'enfants pouvant être accueillis par un assistant familial.

### **II – Prise en charge des jeunes majeurs vulnérables par l'ASE**

L'**article 6** prévoit de **rendre obligatoire la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance des mineurs émancipés et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans en situation de vulnérabilité**, afin de ne pas rompre brutalement l'accompagnement des mineurs suivis par l'ASE lorsqu'ils atteignent la majorité.

Cet accompagnement, **laissé aujourd'hui à l'appréciation des départements**, prend la forme d'un « **contrat jeune majeur** » qui permet

de soutenir financièrement des jeunes majeurs vulnérables et de les aider dans leurs accès aux droits et à un logement.

Les critères d'éligibilité, la nature et la durée de l'accompagnement varient toutefois selon les départements, qui accompagnent les jeunes majeurs vulnérables sous diverses formes : aides financières, accueil temporaire, accompagnement social.

En outre, selon l'Assemblée des départements de France, certains départements accompagnent peu de jeunes majeurs, faute de moyens suffisants.

Face à cette hétérogénéité, le Gouvernement a souhaité renforcer le suivi des jeunes majeurs pour éviter les « **sorties sèches** » de l'aide sociale à l'enfance, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Ces mesures sont en cours de déploiement sur le territoire, par le biais d'une contractualisation entre l'État et les conseils départementaux. Elles ont également pris la forme d'une couverture par l'assurance maladie des jeunes sortant de l'ASE jusqu'à leur dix-neuf ans, pour leur laisser le temps de faire valoir leurs droits en tant que majeurs selon leur situation.

### **III – Attribution des allocations familiales dues pour un enfant placé**

L'article 9 propose que le **maintien à la famille des allocations familiales dues au titre d'un enfant placé**, sur décision du juge, ne puisse être que partiel. Il précise que ce versement partiel ne pourra excéder 35 % du montant d'allocations dues à compter de quatrième mois suivant la décision du juge.

Le principe actuellement posé par la loi est celui du **versement au service de l'ASE du montant des allocations familiales dû au titre d'un enfant placé**. Il peut néanmoins être dérogé à ce principe afin de maintenir ces allocations à la famille lorsqu'un enfant fait l'objet d'un placement judiciaire. Cette dérogation n'est possible, d'une part, qu'en vertu d'une **décision du juge**, saisi d'office ou par le président du conseil départemental et, d'autre part, que **si la famille participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer**.

Dans ce contexte, l'**instauration d'une obligation de prise en charge risquerait de rigidifier le cadre législatif**, alors que tous les jeunes majeurs sortant de l'ASE n'ont pas forcément besoin d'un accompagnement, **sans forcément résoudre les différences territoriales dans la nature du suivi proposé**.

En outre, la mesure proposée risquerait de **créer des charges non compensées pour les conseils départementaux**, et pourrait alors diluer les moyens dédiés à la protection de l'enfance.

La commission considère qu'il serait préférable d'évaluer à moyen terme les mesures en cours de déploiement pour renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs en difficulté avant de créer une nouvelle obligation incombant aux collectivités.

En pratique, il n'apparaît pas qu'il soit systématiquement dérogé au principe posé par la loi. En effet, malgré l'absence de statistiques nationales précises sur ce sujet, il ressort des données publiées par le Gouvernement en 2016 que les allocations sont maintenues à la famille dans 55 % des cas et versées au service de l'ASE dans 45 % des cas.

Selon la Caisse nationale des allocations familiales, pour le mois de décembre 2019, le versement des allocations au service de l'ASE n'était effectué que pour 20 % des enfants placés. Ces chiffres concernent toutefois l'ensemble des mesures de placement, dont les placements en urgence, de courte durée, ou les placements au titre de l'enfance délinquante, pour lesquels le maintien des allocations à la famille peut être cohérent.

La commission considère donc que le cadre actuel laisse au juge une marge d'appréciation permettant de prendre une décision adaptée à chaque situation, dans l'intérêt de l'enfant.

Or, la mesure proposée n'aurait sans doute que peu d'impact sur les décisions de justice dans les quatre premiers mois d'exécution, laissant au juge le soin d'apprécier le montant à verser. Au-delà de quatre mois, le fait de fixer un plafond dans la loi figerait un

niveau d'allocation à maintenir qui ne serait pas forcément adapté à toutes les situations.

En outre, depuis la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, **les familles ayant au moins un enfant placé se voient déjà retirer le versement de l'allocation de rentrée scolaire**, les montants de cette allocation constituant un pécule que l'enfant récupère à sa majorité

***La commission des affaires sociales n'a pas adopté les articles 5, 6 et 9 de la proposition de loi.***



Commission des affaires sociales  
<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>  
15 rue de Vaugirard – 75291 Paris Cedex 06  
01 42 34 20 84 – [contact.social@senat.fr](mailto:contact.social@senat.fr)

**Véronique Guillotin**  
Sénatrice de la Meurthe-  
et-Moselle  
(Groupe RDSE)



Le présent document et le rapport complet n° 450 (2019-2020)  
sont disponibles sur le site du sénat : <http://www.senat.fr/rap/a19-450/a19-450.html>