

N° 450

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mai 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi visant à
apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement
aux mineurs vulnérables sur le territoire français*

Par Mme Véronique GUILLOTIN,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, M. Xavier Iacovelli, Mme Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

Voir les numéros :

Sénat : 311, 448 et 449 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>Article 5</i> Nombre de mineurs accueillis par les assistants maternels et familiaux ...	9
• <i>Article 6</i> Prise en charge obligatoire des jeunes majeurs vulnérables par l'aide sociale à l'enfance	10
• <i>Article 9</i> Règles d'attribution des allocations familiales au titre d'un enfant placé.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
CONTRIBUTION ÉCRITE.....	27
LA LOI EN CONSTRUCTION	29

L'ESSENTIEL

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* a été déposée le 7 février 2020 et envoyée à la commission des lois. Elle prévoit **une série de mesures en faveur des mineurs délaissés, des mineurs placés et des mineurs isolés étrangers** :

- le titre I^{er} (art. 1^{er} 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 (ASE)**, 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 placement¹.

¹ DREES, *L'aide et l'action sociale en France, édition 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 2019¹**, alors qu'ils étaient 49 000 en 2009².

- *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.

- *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). Selon l'Assemblée des départements de France, entendue par la rapporteure, 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.

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 nécessairement besoin d'un accompagnement, **sans forcément résoudre les différences territoriales dans la nature du suivi proposé**.

¹ Source : Drees, 2019.

² Source : IGAS, 2013.

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.

• *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 dans 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**. 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 cas¹.

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.

*

En conséquence, la commission propose à la commission des lois de ne pas adopter les articles 5, 6 et 9 de la proposition de loi.

¹ Voir le commentaire de l'article 9 qui détaille ces données.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 5

Nombre de mineurs accueillis par les assistants maternels et familiaux

Cet article propose que l'assistant maternel puisse, à sa demande, accueillir un seul enfant à son domicile. L'intention de l'auteure, qui était de prévoir cette mesure pour les assistants familiaux, étant satisfaite par le droit en vigueur, la commission propose de ne pas adopter cet article.

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose de modifier l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles relatif à **l'agrément de l'assistant maternel**. Cet article L. 421-4 prévoit que l'agrément précise le nombre et l'âge des mineurs pouvant être accueillis simultanément, ce nombre ne pouvant être supérieur à quatre, en incluant le ou les enfants de moins de trois ans de l'assistant maternel présents à son domicile, et dans la limite de six mineurs tous âges confondus. Le conseil départemental peut toutefois autoriser à titre dérogatoire l'accueil de plus de quatre enfants. L'agrément initial doit en outre autoriser l'accueil de deux enfants au minimum, sauf si les conditions d'accueil ne le permettent pas. **Le présent article propose qu'il puisse également être dérogé à ce nombre minimal à la demande de l'intéressé.** L'assistant maternel pourrait ainsi demander un agrément pour l'accueil d'un unique enfant.

L'exposé des motifs de la proposition de loi ne correspond toutefois pas au dispositif proposé. En effet, il indique que « *l'article 5 vise à diversifier les profils d'assistant familial agréé pour accueillir des jeunes placés à l'ASE, en prévoyant qu'à leur demande, l'agrément peut concerner le placement d'un unique enfant.* » L'auteure de la proposition de loi a confirmé à la rapporteure que son intention était bien de permettre l'accueil d'un unique enfant chez un assistant familial.

L'article L. 421-5 du code de l'action sociale et des familles, qui encadre **le nombre de mineurs pouvant être accueillis par l'assistant familial**, prévoit que l'agrément fixe le nombre de mineurs pouvant être accueilli, ce nombre ne pouvant être supérieur à trois, sauf à titre dérogatoire et sur autorisation du président du conseil départemental. **Aucun nombre minimal n'est toutefois prévu dans la loi. L'assistant familial peut donc être agréé pour l'accueil d'un seul mineur**, comme l'ont confirmé à la rapporteure les représentants de la direction générale de la cohésion sociale.

II - La position de la commission

L'intention de l'auteure de la proposition de loi étant satisfaite par le droit en vigueur et le présent article modifiant, en raison d'une erreur matérielle, un dispositif différent de celui qui était visé, la commission propose de ne pas adopter cet article.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter cet article.

Article 6

Prise en charge obligatoire des jeunes majeurs vulnérables par l'aide sociale à l'enfance

Cet article prévoit la prise en charge obligatoire par les services de l'aide sociale à l'enfance des mineurs émancipés et des majeurs de moins de vingt et un ans en situation de vulnérabilité. Considérant que la mesure proposée peut représenter une charge non compensée pour les départements et qu'elle risque de rigidifier le cadre actuel permettant, à titre facultatif, d'accompagner les jeunes majeurs selon leur situation, la commission propose de ne pas adopter cet article.

I - Le dispositif proposé

• Aux termes de l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, le service de l'aide sociale à l'enfance apporte un soutien matériel, éducatif et psychologique :

- aux mineurs et à leur famille confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social ;
- aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.

Si **l'accompagnement des jeunes majeurs** par les services de l'ASE fait partie des missions assignées aux conseils départementaux, **leur prise en charge est facultative et laissée à l'appréciation des départements**. En effet, l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, qui dresse la liste des personnes qui sont prises en charge par l'ASE, dispose que « *peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants.* »

Cet accompagnement prend la forme d'un « **contrat jeune majeur** » conclu entre le département et le bénéficiaire. Il permet d'offrir à ce dernier un accompagnement social et psychologique, ainsi que des aides financières et d'accès à un logement ou à un hébergement. Les contours de ce contrat ne sont toutefois pas précisément définis, les départements étant libres d'en fixer le contenu et les critères d'éligibilité. Par conséquent, l'accompagnement proposé aux jeunes majeurs est très variable selon les départements, tant dans sa nature que dans sa durée.

Selon l'Observatoire national de la protection de l'enfance¹, **le nombre de jeunes majeurs faisant l'objet d'un suivi par l'ASE s'élève à 21 400 au 31 décembre 2018**, soit 9,1 ‰ des jeunes âgés de 18 à 21 ans, taux en hausse de 4 % entre 2017 et 2018. La proportion de jeunes majeurs suivis par l'ASE est inégale selon les départements, comme l'ont indiqué à la rapporteure les représentants de l'Assemblée des départements de France. Par ailleurs, en 2017, **37 900 mineurs âgés de 16 à 17 ans étaient suivis par l'ASE** alors que **18 940 majeurs âgés de 18 à 21 ans** étaient accompagnés par ce service.

• Le 3° du présent article modifie l'article L. 224-5 du code de l'action sociale et des familles afin de **rendre obligatoire la prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance des mineurs émancipés et des majeurs de moins de 21 ans** dès lors que leur situation satisfait les conditions suivantes :

- avoir bénéficié d'une prise en charge par les services de l'ASE avant leur majorité ;
- être en situation de rupture familiale ou ne pas bénéficier d'un soutien matériel et moral de la famille ;
- ne disposer ni de ressources financières, ni d'un logement, ni d'un hébergement sécurisant.

Le 1° du présent article modifie l'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles afin de préciser que **les dépenses obligatoires engendrées par cette prise en charge seront financées par l'État**.

Le 2° modifie l'article L. 131-2 du code de l'action sociale et des familles afin de procéder à une mise en cohérence de références, tirant les conséquences des modifications proposées.

• L'article proposé reprend la version initiale de l'article 1^{er} de la proposition de loi de la députée Brigitte Bourguignon². Dans la version du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, cet article a cependant été entièrement réécrit lors de l'examen du texte en séance publique, par l'adoption d'amendements identiques du Gouvernement et de la rapporteure Brigitte Bourguignon. Ces amendements proposent la mise en

¹ ONPE, *Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2018, janvier 2020*.

² *Proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie, n° 1081, déposée le 13 juin 2018 et adoptée en première lecture le 7 mai 2019*.

place d'un « contrat d'accès à l'autonomie » pour les jeunes majeurs qui en font la demande, dès lors qu'ils ont été pris en charge par l'ASE pendant au moins 18 mois cumulés dans les 24 mois précédant l'atteinte de leur majorité.

II - La position de la commission

La rapporteure considère que l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables, en particulier ceux sortant de l'ASE, est essentiel pour renforcer leur inclusion sociale. Cet accompagnement laissé à l'appréciation des conseils départementaux peut varier d'un département à l'autre, tant dans sa nature que dans sa durée. En outre, l'Assemblée des départements de France a indiqué à la rapporteure que certains départements, faute de moyens suffisants, ne proposaient cet accompagnement qu'à un très faible nombre de jeunes majeurs, malgré des besoins plus élevés.

Si la rapporteure partage les objectifs de l'auteure du texte visant à mieux accompagner les jeunes majeurs vulnérables afin d'éviter les ruptures d'accompagnement à la sortie de l'aide sociale à l'enfance, elle émet certaines réserves au regard du dispositif proposé par le présent article.

D'une part, **la mesure proposée risque de représenter une charge significative pour les conseils départementaux**. Même s'il prévoit la prise en charge par l'État des dépenses obligatoires induites par la mesure proposée, le dispositif engendrerait des dépenses supplémentaires non compensées à la charge des départements, alors que leurs dépenses d'action sociale sont déjà très contraintes.

D'autre part, **l'intérêt du jeune majeur vulnérable n'est pas d'être systématiquement suivi par l'ASE au-delà de dix-huit ans**. Les services du ministère des solidarités et de la santé ont indiqué à la rapporteure que certains d'entre eux ne souhaitaient plus être suivis par l'ASE après leur majorité. La mesure proposée pourrait alors rigidifier le cadre législatif actuel, qui permet un accompagnement sans l'imposer. En outre, s'il prévoit un accompagnement obligatoire, **le dispositif proposé n'impliquerait pas un accompagnement uniformisé sur le territoire** car chaque département resterait libre d'en définir le contenu et la durée.

Le Gouvernement a opté pour la mise en œuvre de **mesures visant à éviter les « sorties sèches » des jeunes suivis par l'ASE** par le biais d'une contractualisation avec les conseils départementaux, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Un référentiel national d'accompagnement pour les sorties de l'ASE a été publié en février 2019, afin de renforcer le suivi des jeunes majeurs, notamment pour leur accès aux droits, à un logement et à l'emploi. Alors que ces mesures sont engagées depuis seulement un an, il conviendrait d'abord d'évaluer leur mise en œuvre à moyen terme, afin d'apprécier l'opportunité de modifier les dispositions législatives encadrant cet accompagnement.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter cet article.

Article 9

Règles d'attribution des allocations familiales au titre d'un enfant placé

Cet article propose que l'attribution des allocations familiales dues au titre d'un enfant placé ne puisse être maintenue à la famille, sur décision du juge, qu'à titre partiel. La commission propose de ne pas adopter cet article, considérant que le droit en vigueur et son application assurent un équilibre satisfaisant entre maintien et retrait des prestations aux familles ayant au moins un enfant placé.

I - Le dispositif proposé

• Aux termes de l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale, les allocations familiales sont versées à la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant. Cet article prévoit que **lorsqu'un enfant est confié au service de l'ASE, la part des allocations familiales dues à la famille au titre de cet enfant est versée à ce service**. Le calcul des allocations s'effectue en tentant compte à la fois des enfants présents au foyer et de ceux confiés à l'ASE.

Ce principe est cohérent avec l'obligation faite aux départements, en vertu de l'article L. 228-3 du code de l'action sociale et des familles, de prendre en charge financièrement au titre de l'aide sociale à l'enfance les dépenses d'entretien, d'éducation et de conduite de chaque mineur confié à ce service.

Toutefois, l'article L. 521-2 prévoit que, sur décision du juge¹, **l'attribution de la part de ces allocations familiales peut être maintenue à la famille**, si celle-ci « *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.* » Cette dérogation concerne les mesures de placements judiciaires, civiles et pénales. Dans ce cadre, **le juge peut ainsi décider de ce maintien dans l'intérêt de l'enfant**, afin de ne pas fragiliser la situation financière de la famille si cette dernière contribue à l'éducation de l'enfant placé ou dans la perspective de son retour dans la famille.

Selon une réponse du ministère des familles, publiée en 2016, à une question écrite de la députée Mme Dombre Coste², **le maintien du versement des allocations à la famille est décidé dans environ la moitié des cas**.

¹ Saisi d'office ou par le président du conseil départemental.

² Question n° 58839 de Mme Fanny Dombre Coste. Réponse publiée au JO le 30 août 2016.

Ainsi, sur les 51 000 familles éligibles aux allocations familiales et dont l'un au moins des enfants est placé, 28 000 familles continuent effectivement à percevoir les allocations familiales, soit 55 % d'entre elles. Les 23 000 autres familles (soit 32 000 enfants) ne perçoivent plus les allocations familiales qui sont versées à l'ASE (45 % des familles).

Sollicités par la rapporteure, les services de la CNAF ont indiqué que, 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 toutes les 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.

• Le **b** du 1° du présent article propose que **le maintien du versement des allocations à la famille décidé par le juge ne puisse être que partiel.**

Le 2° précise que le montant de ce versement partiel ne pourra excéder 35 % du montant des allocations dues à compter du quatrième mois suivant la décision du juge.

Enfin, le **a** du 1° propose que lorsque le juge est saisi par le président du conseil départemental, ce dernier procède à cette saisine au vu d'un rapport établi par le service d'aide sociale à l'enfance.

II - La position de la commission

Le présent article reprend l'article 1^{er} de la proposition de loi de Christophe Béchu¹, adoptée par le Sénat le 27 mars 2013. Selon la rapporteure Catherine Deroche², la mesure proposée se justifie par le fait que le principe du versement des allocations familiales à l'ASE, tel qu'il est posé par la loi, est peu appliqué en pratique. Regrettant qu'il n'existe pas de statistiques nationales sur la répartition de ces allocations, la rapporteure indique toutefois qu'au bénéfice d'informations recueillies auprès de professionnels, il peut être estimé que le versement des allocations à l'ASE concerne une minorité de cas. La proposition de loi n'ayant pas été définitivement adoptée, cette mesure a été réintroduite par le biais d'un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 à l'initiative de Catherine Deroche, sans qu'elle ne soit retenue dans la version du texte définitivement adoptée.

¹ Proposition de loi n° 640 (2011-2012) de M. Christophe BÉCHU, Mme Catherine DEROCHE et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 6 juillet 2012, relative au versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide à l'enfance lorsque l'enfant a été confié à ce service par décision du juge.

² Rapport n° 430 (2012-2013) de Mme Catherine DEROCHE, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 19 mars 2013.

Par ailleurs, l'article 2 de la proposition de loi de Christophe Béchu proposait d'appliquer un régime d'attribution identique à **l'allocation de rentrée scolaire** (ARS) qui continuait d'être versée à la famille lorsque l'enfant était placé. Depuis lors, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant¹ a modifié les règles d'attribution de l'ARS pour les enfants placés. **Lorsqu'un enfant est confié au service de l'ASE, l'ARS due au titre de cet enfant est versée à la Caisse des dépôts et consignations**, qui en assure la gestion jusqu'à la majorité de l'enfant ou, le cas échéant, jusqu'à son émancipation. À cette date, le pécule est attribué et versé à l'enfant.

Dès lors, la rapporteure constate que la situation a évolué ces dernières années. D'une part, les modifications apportées par la loi du 14 mars 2016 sur les règles d'attribution de l'ARS pour les enfants placés apparaissent tout à fait justifiées, compte tenu de la nature de cette prestation familiale. D'autre part, le constat dressé par la rapporteure de la PPL examinée par le Sénat concernant les allocations familiales semble à nuancer, au regard des données disponibles qui révèlent qu'en pratique, il n'est pas systématiquement dérogé au principe posé par la loi.

Par conséquent, la rapporteure considère qu'**un équilibre semble avoir été trouvé, tant dans le droit en vigueur que dans son application**, entre le retrait d'une partie des prestations aux familles ayant au moins un enfant placé et la possibilité de maintenir les allocations lorsque le juge considère que ce maintien est dans l'intérêt de l'enfant.

Si la rapporteure soutient la logique promue par l'auteure, qui propose que le montant maintenu à la famille ne puisse être que partiel, elle doute que cette modification ait un impact réel sur les décisions de justice. En effet, le juge pourra par exemple décider, selon la situation, de maintenir à la famille un montant partiel d'allocations très proche du montant intégral, s'il considère ce maintien justifié. En outre, le fait de fixer dans la loi plafond de 35 % du montant des allocations pouvant être maintenues à compter du quatrième mois suivant la décision risque de figer un niveau qui ne sera pas forcément adapté à toutes les situations. Enfin, une telle mesure pourrait désinciter les parents de continuer à s'impliquer dans l'éducation de leur enfant, et fragiliser des familles parfois en grandes difficultés économiques et sociales. Pour ces raisons, la rapporteure recommande à la commission de ne pas adopter cet article.

La commission propose à la commission des lois de ne pas adopter cet article.

¹ Art. 19 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 mai 2020, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine 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

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le rapport pour avis de Mme Véronique Guillotin sur la proposition de loi visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français. Pour des raisons sanitaires, je rappelle que certains de nos collègues participent à nos travaux par visioconférence.

Mme Véronique Guillotin, rapporteure pour avis. – La proposition de loi de notre collègue Josiane Costes relative aux mineurs vulnérables comporte une série de mesures concernant le délaissement de mineurs, les mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) et les mineurs isolés étrangers. Initialement inscrite à l'ordre du jour du Sénat du 2 avril, au titre de l'espace réservé du groupe RDSE, cette proposition de loi sera finalement discutée en séance le 28 mai prochain, la Conférence des présidents ayant décidé de la réouverture des espaces réservés des groupes.

Notre commission s'est saisie pour avis de cette proposition de loi et la commission des lois lui a délégué l'examen au fond des articles 5, 6 et 9 qui concernent l'aide sociale à l'enfance.

Les missions d'aide sociale à l'enfance, assurées par les conseils départementaux, participent activement à la 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, sur décision 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 pour un placement. Le nombre de ces mesures a augmenté de 31 % entre 1996 et 2017, alors que la population des moins de 21 ans n'a crû que de 3 % durant cette période. Cette évolution montre l'intérêt de renforcer les actions de prévention et de protection des mineurs vulnérables, en particulier pour les mineurs et jeunes majeurs victimes de maltraitements ou de carences éducatives.

La crise sanitaire que nous traversons rappelle la nécessité de mieux protéger les enfants, en particulier contre les violences intrafamiliales auxquelles ils sont davantage exposés depuis la période de confinement. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : la semaine du 13 au 19 avril a connu un nombre d'appels au 119 en hausse de 89 % par rapport à la même période l'année dernière.

Je partage l'objectif poursuivi par la proposition de loi : il est nécessaire de renforcer la protection de l'enfance par un meilleur accompagnement des mineurs vulnérables, dont ceux suivis par l'ASE. Les dispositifs proposés par le texte appellent cependant plusieurs réserves que je vais détailler en abordant les trois articles qu'il nous revient d'examiner.

Concernant l'article 5, le souhait de l'auteure de la proposition de loi est d'ouvrir la possibilité pour une famille d'accueil d'accueillir un unique enfant placé. Rien ne s'oppose dans le droit en vigueur à ce qu'un assistant familial soit agréé pour l'accueil d'un seul mineur. Le code de l'action sociale et des familles ne fixe qu'un plafond de trois mineurs pouvant être accueillis au sein d'une famille d'accueil, mais il ne fixe pas de plancher. La mesure proposée est donc satisfaite.

L'article 6 prévoit de rendre obligatoire la prise en charge des mineurs émancipés et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans par les services de l'aide sociale à l'enfance.

L'accompagnement des jeunes majeurs est aujourd'hui laissé à l'appréciation des départements, puisque l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles dispose que ces jeunes majeurs « peuvent également être pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance » lorsqu'ils éprouvent « des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants ». Cet accompagnement prend la forme d'un contrat jeune majeur dont les critères d'éligibilité et les mesures d'accompagnement sont définis par chaque département. Le nombre de jeunes majeurs faisant ainsi l'objet d'un suivi par l'ASE s'élevait à 21 400 fin 2018.

La marge d'appréciation laissée aux départements génère toutefois une hétérogénéité entre les territoires, tant en ce qui concerne le nombre de jeunes majeurs suivis que la nature de l'accompagnement proposé. L'Assemblée des départements de France, que j'ai entendue avec Alain Marc, rapporteur de la commission des lois, nous a indiqué que certains départements assuraient un suivi très limité des jeunes majeurs en raison d'un manque important de moyens pour le faire.

Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement a souhaité renforcer les mesures visant à accompagner les jeunes majeurs vulnérables et prévenir les « sorties sèches » de l'aide sociale à l'enfance. Ces mesures, en cours de déploiement depuis l'année dernière, sont mises en œuvre sous la forme d'une contractualisation avec les départements.

Dès lors, la mesure proposée par l'article 6, qui vise à introduire une obligation d'accompagnement des jeunes majeurs, appelle plusieurs réserves de ma part. Bien que l'article propose une compensation par l'État des dépenses obligatoires résultant de cette prise en charge, il risque de créer d'importantes dépenses non compensées à la charge des conseils départementaux, diluant ainsi les moyens consacrés à l'ASE, déjà insuffisants aujourd'hui.

Je rappelle que les dépenses d'aide sociale à l'enfance représentent déjà près d'un quart du budget d'aide sociale des départements et que la crise sanitaire actuelle risque d'engendrer d'importantes dépenses supplémentaires pour ces collectivités au titre des politiques sociales et médico-sociales.

Par ailleurs, l'instauration de cette obligation risque de rigidifier le cadre législatif applicable, alors que tous les jeunes suivis par l'ASE n'ont pas forcément besoin d'un accompagnement jusqu'à 21 ans. Il serait sans doute préférable d'évaluer dans un premier temps, à l'issue de leur mise en œuvre, les mesures en cours de déploiement visant à lutter contre les sorties sèches de l'ASE, avant de modifier la loi sur ce point.

Enfin, l'article 9 prévoit que l'attribution des allocations familiales dues au titre d'un enfant confié à l'ASE ne puisse être maintenue que partiellement à la famille, sur décision du juge. Cet article précise que dans le cas du maintien des allocations à la famille, le montant versé ne pourra dépasser 35 % des allocations dues à compter du quatrième mois suivant la décision du juge.

Pour les enfants confiés au service de l'ASE, le principe posé par la loi est celui du versement au service de l'ASE des allocations familiales dues au titre de cet enfant. La loi prévoit toutefois une dérogation à ce principe lorsque l'enfant fait l'objet d'une mesure judiciaire de placement : le juge peut décider de maintenir le versement de ces allocations à la famille, dans le cas où elle 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. Le maintien des allocations à la famille n'est donc pas automatique et soumis au cas par cas à l'appréciation du juge.

La mesure proposée reprend l'un des articles de la PPL de nos collègues Christophe Béchu et Catherine Deroche, adoptée par le Sénat en 2013, qui considéraient qu'en pratique, cette dérogation visant à maintenir les allocations à la famille de l'enfant placé était devenue la norme, sans toutefois s'appuyer sur des chiffres précis quant à leur répartition, faute de statistiques disponibles.

Je me suis également heurtée à l'absence de données précises sur le sujet, mais la situation a évolué depuis l'examen de cette PPL. Premièrement, les quelques chiffres que j'ai obtenus semblent nuancer le constat posé par nos collègues en 2013. Les services du ministère des solidarités et de la santé m'ont indiqué qu'ils ne disposaient pas de chiffres récents. Les données agrégées dont nous disposons remontent à 2016 : le Gouvernement indiquait alors que les allocations étaient maintenues à la famille dans 55 % des cas et versées à l'ASE dans 45 % des cas, soit une répartition plutôt équilibrée.

Les services de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) n'ont pu me donner des chiffres que pour le mois de décembre 2019, selon lesquels les allocations familiales ne sont reversées à l'ASE qu'au titre de 20 % des enfants placés. Ces chiffres concernent toutefois toutes les mesures de placement, dont le placement en urgence pour une courte durée ou encore le placement pénal au titre de l'enfance délinquante, pour lesquels le maintien des allocations à la famille paraît assez logique.

En outre, comme le soulignait Catherine Deroche dans son rapport en 2013, il semblerait que certains départements n'effectuent pas les démarches nécessaires auprès des caisses d'allocations familiales (CAF) pour bénéficier du versement des allocations.

Deuxièmement, depuis la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, les familles ayant au moins un enfant placé se voient retirer le versement de l'allocation de rentrée scolaire pour cet enfant. Les montants de cette allocation sont alors versés à la Caisse des dépôts et consignations et constituent un pécule que l'enfant peut récupérer à sa majorité.

Par conséquent, il apparaît que le droit en vigueur et son application assurent un équilibre satisfaisant entre maintien et retrait des prestations familiales dues au titre d'un enfant confié à l'ASE. Le juge peut ainsi, dans le cadre actuel, agir dans l'intérêt de l'enfant. La mesure qui nous est proposée, d'un maintien seulement partiel sur décision du juge, n'aurait sans doute que peu d'impact dans la mesure où le juge pourra fixer lui-même la part d'allocations à verser pour une durée de quatre mois. Ensuite, le fait de fixer dans la loi un seuil à 35 % d'allocations pouvant être maintenues après quatre mois créerait un cadre assez strict et pas forcément adapté à toutes les situations.

Enfin, la crise sanitaire fragilise la situation financière et sociale des familles modestes, comme en témoignent les besoins croissants d'aide alimentaire dans de nombreux foyers. La disposition proposée pourrait donc, dans le contexte actuel, fragiliser des familles qui connaissent déjà d'importantes difficultés. Il n'apparaît donc pas souhaitable de modifier à ce stade le dispositif actuel.

Au total, je vous invite donc à ce que notre commission propose à la commission des lois de ne pas adopter les articles 5, 6 et 9 de cette proposition de loi. J'ai bien entendu travaillé en concertation avec l'auteure de la PPL, Josiane Costes, ainsi qu'avec le rapporteur de la commission des lois, Alain Marc. Ce dernier devrait également proposer à la commission des lois de ne pas adopter de texte. La discussion en séance porterait alors sur la proposition de loi dans sa rédaction initiale. Elle sera l'occasion d'échanger avec le Gouvernement sur les nombreuses améliorations à mener pour la protection de l'enfance, qui doit retenir toute notre attention dans le contexte actuel.

M. René-Paul Savary. – Le département n'a pas l'obligation de prendre en charge les jeunes majeurs, mais, dans les faits, on continue à les accompagner dès lors que la situation l'exige ou pour les aider à mettre en œuvre leur projet. Il faut donc veiller à conserver une certaine souplesse au dispositif et donner aux départements les moyens d'agir. Certains jeunes peuvent avoir besoin d'être accompagnés plus longtemps, d'autres pas. Plus généralement, il conviendrait de revoir l'aide sociale à l'enfance dans sa globalité. C'est pourquoi je ne suis pas très favorable à des propositions de loi ou à des petits textes qui modifient des points très ciblés de cette politique, sans la revoir dans son ensemble.

Mme Michelle Gréaume. – J'entends les arguments de notre rapporteure, mais la situation des jeunes majeurs, notamment ceux qui sortent de l'ASE, est problématique. On compte ainsi un grand nombre de jeunes majeurs parmi les sans domicile fixe (SDF). Avant, les jeunes qui avaient fini leurs études ou fait leur service militaire pouvaient bénéficier le cas échéant, jusqu'à l'âge de 25 ans, d'une allocation chômage. Lorsque le revenu minimum d'insertion (RMI) a été créé, en décembre 1989, cette allocation a été intégrée aux aides versées aux familles, et ceux dont les parents travaillaient n'ont plus eu alors eu droit à rien. La difficulté aujourd'hui est que des jeunes se retrouvent placés tandis que les parents continuent à percevoir les aides. Ce texte peut constituer une occasion d'aider ces jeunes en difficulté à avoir une deuxième chance, suivre une formation ou trouver un emploi.

Je ne suis pas favorable au rejet de l'article 5. Laissons le président du conseil départemental libre d'accorder, si cela est nécessaire, une dérogation au nombre de jeunes qu'une famille d'accueil peut recevoir.

En ce qui concerne l'article 9, le retrait des allocations familiales devrait s'appuyer sur un bilan financier de la situation de la famille pour éviter de la mettre davantage en difficulté. Il ne faudrait pas, par exemple, que cela aboutisse à l'empêcher de pouvoir payer son loyer.

Enfin, je ne suis pas favorable non plus au rejet de l'article 6. Ce texte sera utile, même si une réforme d'ensemble de l'ASE serait pertinente.

M. Jean-Marie Morisset. – Je partage le point de vue de notre rapporteure. Les départements jouent leur rôle de soutien, avec des différences selon les lieux. Sans doute un cadre plus global serait-il nécessaire. Toutefois, je suis agacé quand j'entends dire que le plan pauvreté aidera les départements à mieux accompagner les jeunes : il n'est pas fait pour cela et chacun sait que cette aide de l'État ne durera qu'un temps ! Comme l'ont indiqué les associations humanitaires, que nous avons auditionnées, comme Emmaüs, les centres d'hébergement voient arriver de plus en plus de jeunes majeurs en détresse. Nous devons donc trouver une solution globale. Évitions aussi de faire reporter l'effort sur les départements, car ils ne peuvent pas tout faire.

Mme Élisabeth Doineau. – Je soutiens les conclusions de notre rapporteure. J'avais du mal à m'y retrouver dans cette proposition de loi alors que je m'occupe de l'ASE depuis de nombreuses années dans la Mayenne. Cette proposition de loi est certainement issue de bonnes intentions, mais elle ne répond pas à la réalité de terrain. Le code de l'action sociale prévoit déjà que les familles d'accueil ne puissent accueillir qu'un seul mineur, mais les familles souhaitent souvent garder plusieurs enfants pour des raisons économiques. Il serait aussi intéressant d'augmenter les indemnités versées aux familles d'accueil quand l'enfant est en situation de handicap ou quand sa situation demande plus de vigilance. Certains départements le font, mais c'est assez rare.

L'article 6 semble reprendre une proposition de Mme Bourguignon à l'Assemblée nationale qui avait suscité un tollé des départements, car la prise en charge des jeunes adultes jusqu'à l'âge de 21 ans, et non plus 18 ans, représente une dépense supplémentaire pour les départements et aucune compensation n'est prévue. Le fonds national de financement de la protection de l'enfance n'a ainsi jamais été augmenté. Les départements ne sont pas hostiles par principe et beaucoup font déjà des contrats d'accompagnement des jeunes majeurs, mais leur capacité d'action dépend de leurs moyens financiers. De plus, les jeunes placés et pris en charge par l'ASE n'ont, la plupart du temps, qu'une envie à leur majorité : en sortir au plus vite ! Ce n'est pas le cas de tous, certes, mais nous devons en tenir compte et trouver un mécanisme différent pour prendre le relais de l'ASE. Les jeunes vivent souvent le fait d'être placé comme une blessure, et en portent toute leur vie les stigmates, même s'ils peuvent être satisfaits de la prise en charge.

Enfin, j'avais soutenu la démarche de M. Béchu et de Mme Deroche, visant à faire en sorte que les allocations familiales ne soient pas systématiquement versées aux familles. Le débat avait été salutaire et on a constaté un rééquilibrage, comme l'a noté, avec raison, notre rapporteure.

Mme Catherine Deroche. – L'article 9 reprend en effet une mesure que nous avons proposée avec Christophe Béchu, mais je partage le constat de notre rapporteure et de Mme Doineau. Notre proposition a fait bouger les lignes, comme on l'a vu avec l'allocation de rentrée scolaire. Nous visions les cas où l'enfant avait été placé pour défaillance familiale ou pour maltraitance. Il ne semblait pas normal que les familles continuent à percevoir l'allocation dans ces cas. Je suivrai la position de notre rapporteure.

M. Xavier Iacovelli. – J'avais repris en partie, dans le cadre d'une proposition de loi que j'avais déposée, la mesure proposée par Christophe Béchu et Catherine Deroche. La question du maintien des allocations familiales pour les enfants placés mérite un vaste débat. C'est pourquoi je ne partage pas l'avis négatif de notre rapporteure sur l'article 9.

Je soutiens, en revanche, tout à fait sa position sur l'article 5. Je ne partage pas l'analyse de Mme Doineau sur l'article 6 sur la prolongation des contrats jeunes majeurs jusqu'à l'âge de 21 ans : l'Assemblée des départements de France était d'accord, sous réserve d'une compensation par l'État, et c'est le Gouvernement qui s'y est opposé en déposant un amendement de suppression. Les associations représentant les enfants placés sont favorables à cette mesure et réclament même d'aller jusqu'à 25 ans... Les politiques d'aide sociale à l'enfance sont très différentes selon les départements, ce qui est problématique au regard de l'impératif d'égalité. Il est faux de dire que les enfants placés aspirent à quitter l'ASE dès leur majorité. L'âge moyen de décohabitation en France est de 27 ans. Pourquoi les enfants placés n'auraient-ils pas le droit d'être des Tanguy comme les autres jeunes ? Je milite aussi pour une reconnaissance du droit à l'erreur pour ceux qui ont fait le choix de sortir de l'ASE, mais qui souhaiteraient être accompagnés à nouveau.

Mme Corinne Imbert. – J'étais dubitative lorsque j'ai pris connaissance de cette proposition de loi. Je remercie notre rapporteure pour son travail et suivrai son avis. Mme Doineau a raison : il ne faut pas se voiler la face, beaucoup de jeunes qui arrivent à l'âge de 18 ans ne souhaitent plus être accompagnés par l'ASE et ne veulent plus en entendre parler !

Mme Michelle Meunier. – Je ne suis pas favorable au rejet des articles 5, 6 et 9. Le jugement de notre rapporteure est sévère, mais cette proposition de loi a le grand mérite de reposer la question de l'aide sociale à l'enfance et des procédures d'adoption et de filiation. Il s'agit de donner une chance aux enfants de retrouver une famille et de s'y développer. Cette proposition de loi aborde aussi à nouveau la question des violences sur les enfants et de l'éducation bienveillante. Elle s'inscrit dans la lignée du texte que nous avons voté sur les violences éducatives ordinaires. Cette proposition de loi ne me semble donc pas négligeable. Je soutiendrai l'article 6, comme mon collègue M. Iacovelli. Pour le reste, avec le seuil de 35 %, le texte s'inspire de la réalité empirique de la répartition des différentes allocations entre les familles et l'ASE.

Mme Laurence Rossignol. – Cette proposition de loi veut faire œuvre utile et il faut le reconnaître. Il est aussi difficile de réformer la protection de l'enfance dans un texte qui traite d'un sujet aussi sérieux que le délaissement. Pour des raisons différentes – questions de moyens, de culture, etc. –, les départements n'ont pas les mêmes politiques en matière d'aide sociale à l'enfance et n'utilisent pas toutes les facultés de prises en charge différenciées que les lois de 2007 et 2016 offrent. C'est pourquoi je suis réservée sur la nécessité de changer la loi. Est-il utile de changer le droit si les cultures ne changent pas ?

En ce qui concerne la répartition des allocations familiales, les juges appliquent la loi de manière fine, en utilisant le pouvoir d'appréciation qu'elle leur confère. Je salue la position de Mme Deroche. La constitution d'un pécule pour l'enfant grâce aux allocations de rentrée scolaire n'est pas une mauvaise idée. Mais pourquoi ne pas examiner au Sénat la proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie de Mme Bourguignon qui a été adoptée par l'Assemblée nationale ? Cela faciliterait le processus législatif. À l'inverse, chaque chambre adopte ses propres propositions de loi qui ne sont jamais inscrites à l'ordre du jour de l'autre assemblée...

Quoi qu'il en soit, on n'améliorera pas la situation des enfants placés si on n'augmente pas les moyens des départements. Les jeunes majeurs sont les victimes collatérales de l'abaissement de la majorité à 18 ans en 1974 : avant, les enfants de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) étaient pris en charge jusqu'à 21 ans. Ce n'est pas parce que l'on abaisse la majorité à 18 ans que les jeunes deviennent autonomes à cet âge. Je ne partage donc pas l'avis de Mme Doineau. Dans les Landes, les jeunes sont suivis et accompagnés jusqu'à 25 ans. Cela fonctionne très bien. Je plaide pour l'examen au Sénat de la proposition de loi Bourguignon. Ce serait la meilleure manière de faire aboutir la discussion. En attendant, nous nous abstiendrons sur ce texte.

M. Michel Amiel. – Comme cela a été dit, cette proposition de loi a le mérite de poser la question de la protection de l'enfance. Je me suis longtemps occupé de ce secteur au sein du conseil départemental des Bouches-du-Rhône. Il existe une grande hétérogénéité d'un département à l'autre. À titre personnel, je pense que la jeunesse devrait redevenir une compétence régaliennne de l'État. Cela ne signifie pas qu'il faille revenir à l'assistance publique... Les intitulés des ministères sont révélateurs. L'ASE relève non pas du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – sous-entendu : « normale » ! –, mais dépend du ministère des affaires sociales, tandis que la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) relève du ministère de la justice. Or, ce sont souvent les mêmes publics dans les deux cas. Si un enfant malheureux peut devenir dangereux, un enfant isolé est toujours en danger. Le texte a donc le mérite de relancer le débat.

Concernant les positions de Mme Doineau et de M. Iacovelli, il est normal que les jeunes aspirent, à un moment ou à un autre, à sortir de l'ASE et ils doivent pouvoir le faire dans de bonnes conditions. L'essentiel est d'éviter les sorties sèches.

Mme Rossignol a raison, l'abaissement de l'âge de la majorité a eu des effets pervers, en abaissant l'âge limite de prise en charge. Il y a un vide entre 18 et 21 ans, et je prolongerais volontiers la possibilité d'accompagnement jusqu'à 25 ans, ne serait-ce que pour des raisons neuropsychologiques que l'on connaît bien maintenant.

Mme Véronique Guillotin, rapporteure pour avis. – Avant de répondre plus précisément, je tiens à préciser que si la commission n'adopte pas les articles 5,6 et 9, ceux-ci ne seront pas supprimés, mais la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi dans sa rédaction initiale. Nous pourrions ainsi avoir un débat approfondi dans l'hémicycle. Ce sujet le mérite. Cela va dans le sens de l'intention de Mme Costes.

Des associations ou des banques alimentaires nous l'ont montré, les sorties sèches de l'ASE constituent un vrai défi. Beaucoup de SDF sont ainsi des jeunes majeurs qui sont sortis de l'ASE. La situation n'est pas acceptable.

Merci à Mme Deroche pour son soutien sur l'article 9 relatif à l'attribution des allocations familiales. Fixer un seuil dans la loi ne permettra pas d'apporter une réponse adaptée à toutes les situations. Le mieux est de laisser le juge décider au cas par cas.

Monsieur Iacovelli, je ne suis pas convaincue qu'une obligation de prise en charge jusqu'à 21 ans améliore la situation. Il me semble que l'essentiel est avant tout d'éviter les sorties sèches sans accompagnement.

Madame Gréaume, l'article 5 est satisfait. Le droit actuel ne fixe pas de plancher et n'interdit pas qu'un assistant familial soit agréé pour l'accueil d'un seul mineur.

Aussi, en accord avec Mme Josiane Costes, dont le but principal était de reposer la question du sort des enfants issus de l'ASE, je vous propose de ne pas adopter les articles 5, 6 et 9, tout en soulignant la nécessité de traiter la question des sorties sèches ultérieurement.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter les articles 5, 6 et 9.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Josiane Costes, sénatrice du Cantal, auteure de la proposition de loi

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Sylvain Bottineau, sous-directeur de l'enfance et de la famille

Laure Neliaz, adjointe à la cheffe du bureau de la protection de l'enfance

Assemblée des départements de France

Jean-Michel Rapinat, directeur délégué chargé des politiques sociales

Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement

CONTRIBUTION ÉCRITE

Caisse nationale des allocations familiales

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-311.html>