

Au 31 décembre 2018, 187 000 mesures de placement sont en cours au titre de l'aide sociale à l'enfance. Ce nombre, tout comme les dépenses associées, n'a cessé d'augmenter depuis la fin des années 1990. Huit mesures sur dix font suite à une décision d'ordre judiciaire. Une petite moitié des bénéficiaires sont hébergés en famille d'accueil. Les types de mesures et les modes d'hébergement, ainsi que les dépenses de placement, varient d'un département à l'autre.

Parmi les 354 000 mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE) mises en œuvre par les départements (voir fiche 26), un peu plus de la moitié consiste en un accueil en dehors du milieu de vie d'origine¹.

Jusqu'en 2015, les dépenses de placement ont davantage augmenté que le nombre de bénéficiaires

Au 31 décembre 2018, 187 000 mineurs et jeunes majeurs sont accueillis à l'ASE. Après avoir légèrement diminué entre 1998 et 2002, ce nombre a continûment augmenté : +34 % entre 2002 et 2018 (*graphique 1*), alors que la hausse de la population âgée de moins de 21 ans n'a été que de 1,4 % au cours de cette période. La hausse annuelle de plus de 5 % entre 2017 et 2018 est la plus forte observée depuis 2002 et confirme la tendance entamée depuis 2016. L'importante augmentation du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) au cours des deux dernières années semble être la principale cause de cet accroissement, même si leurs effectifs représentent une faible part de l'ensemble des enfants accueillis à l'ASE – de l'ordre

d'un peu moins d'un enfant sur cinq (*encadré 1*). En effet, le taux de croissance du nombre de MNA s'était accru de 52 % entre 2016 et 2017. Cet accroissement se ralentit entre 2017 et 2018 mais reste important : +27 %. En faisant l'hypothèse que l'ensemble des MNA sont bien dénombrés parmi les mesures de placements², le nombre des enfants et jeunes de moins de 21 ans accueillis, hors MNA, a augmenté d'à peine 1 % entre 2017 et 2018.

Parallèlement, les dépenses de placement n'ont cessé de croître et ce, jusqu'à récemment, à un rythme globalement plus dynamique que le nombre de mesures. Entre 2004 et 2018, la hausse est en effet de 36,3 %³ en euros constants⁴, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,2 %, contre 1,1 % pour le nombre de bénéficiaires. En 2018, les dépenses de placement s'élèvent à 6,6 milliards d'euros et représentent 79,3 % des dépenses brutes totales d'ASE des départements. La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire⁵ a ainsi sensiblement augmenté, passant de 34 200 euros en 2004 (en euros constants de 2018) à 36 200 euros par an et par bénéficiaire en 2018.

1. Seules les mesures de placement à domicile constituent une mesure atypique par rapport aux autres mesures de placement qui impliquent une sortie intégrale du jeune de son « milieu d'origine ». Ces dernières restent majoritaires (voir *infra*).

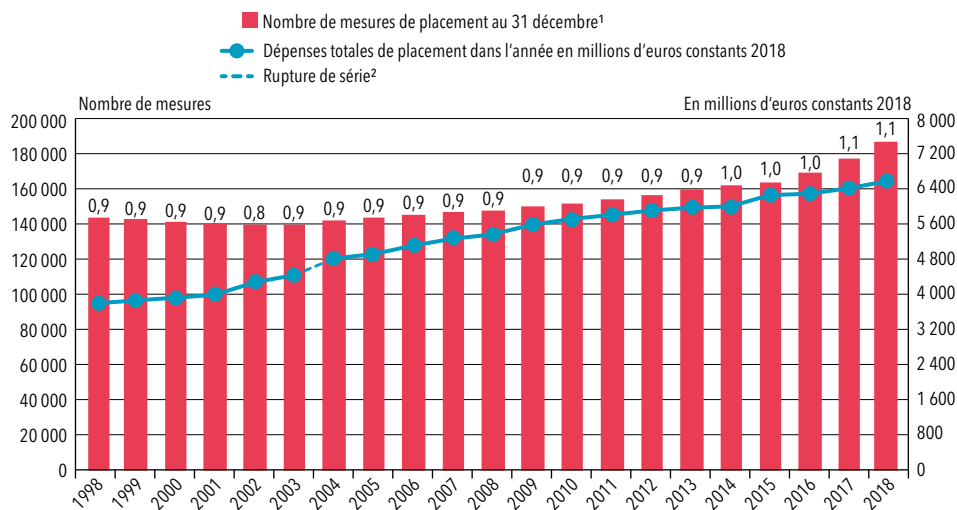
2. La gestion des données relatives à la population des MNA est variable selon les départements (voir encadré 1).

3. L'année 2004 est ici retenue comme base car, entre 2003 et 2004, le questionnaire d'enquête a été modifié afin d'affiner la description des dépenses. En particulier, les « autres dépenses » d'ASE sont, depuis cette date, davantage détaillées, et une partie d'entre elles peuvent ainsi être affectées aux postes de dépenses adéquats, et notamment à celui des dépenses de placement. Cette évolution a induit une rupture de série statistique dans les dépenses de placement, lesquelles sont légèrement sous-estimées entre 1998 et 2003.

4. Sauf mention contraire, les évolutions de dépenses sont systématiquement indiquées en euros constants. Elles sont donc déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière. En 2018, cet indice a augmenté de 1,9 % en moyenne annuelle.

5. La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire est le rapport de la dépense totale de l'année n au nombre moyen de bénéficiaires, calculé comme la demi-somme des bénéficiaires au 31 décembre $n-1$ et des bénéficiaires au 31 décembre n .

Graphique 1 Évolution du nombre de mesures et de dépenses de placement à l'aide sociale à l'enfance, de 1998 à 2018



1. La valeur indiquée correspond au nombre de mesures pour 100 habitants de moins de 21 ans.

2. Rupture de série : entre 2003 et 2004, le questionnaire d'enquête a été modifié afin d'affiner la description des dépenses. En particulier, les « autres dépenses » d'ASE sont, depuis, davantage détaillées, et une partie d'entre elles peuvent ainsi être affectées aux postes de dépenses adéquats, et notamment à celui des dépenses de placement. Cette évolution a induit une rupture de série statistique dans les dépenses de placement, légèrement sous-estimées entre 1998 et 2003.

Notes > Le nombre de mesures pour 100 jeunes de moins de 21 ans en 2018 est égal au rapport du nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2018 et du nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2019.

Les évolutions de dépenses sont indiquées en euros constants 2018. Elles sont donc déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière.

Lecture > Au 31 décembre 2018, le nombre de mesures de placement est de 187 000, soit 1,1 mesure de placement pour 100 habitants de moins de 21 ans et le montant total des dépenses de placement s'élève à 6,6 milliards d'euros.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources > DREES, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2019 (résultats arrêtés fin 2019).

Encadré 1 Les mineurs non accompagnés pris en charge par l'ASE

L'enquête Aide sociale de la DREES interroge, depuis 2013, les conseils départementaux sur le nombre de mineurs isolés étrangers (MIE), puis de mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge par le service d'ASE de leur département (voir fiche 24). Fin 2013, dans la France entière (hors Mayotte), l'effectif des MNA pris en charge par les services de l'ASE est estimé à environ 10 000 et, fin 2018, à environ 35 800. Néanmoins, les estimations pour 2013 restent fragiles car ce n'est qu'à partir de 2015 que ces données semblent mieux renseignées dans l'enquête. Le taux de croissance pour l'ensemble des départements est ainsi estimé à 141 % entre 2015 et 2018. Entre fin 2017 et fin 2018, ce taux est de 27 %. Cet accroissement reste élevé mais il est un peu moindre que celui observé entre 2016 et 2017 où il atteignait 52 %.

La qualité des données remontées ne permet néanmoins pas de savoir si tous les départements comptabilisent bien cette population parmi les enfants accueillis à l'ASE. Si on fait l'hypothèse que la population des MNA est cependant bien dénombrée parmi l'ensemble des enfants et jeunes majeurs accueillis à l'ASE, la proportion de MNA représente alors 19 % en 2018, contre 16 % en 2017 et 9 % en 2015.

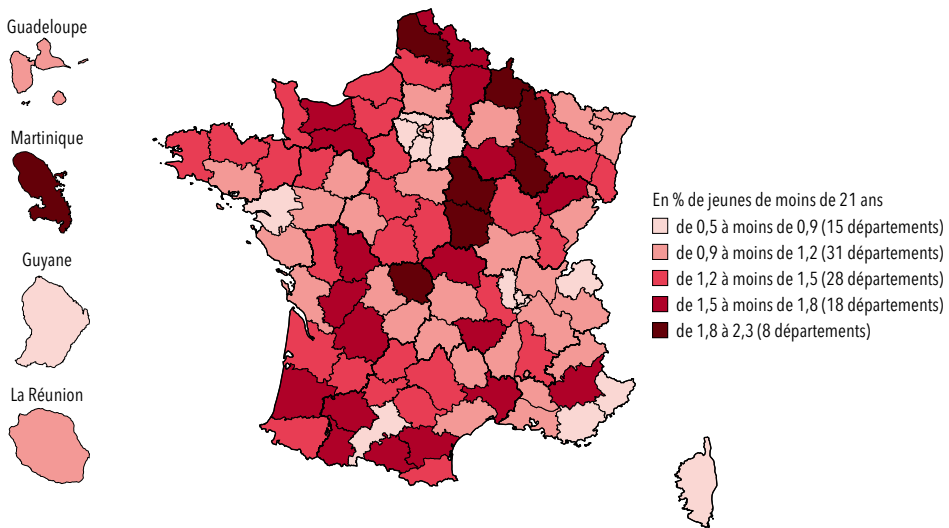
Néanmoins, depuis 2015, la hausse du nombre de bénéficiaires est supérieure à celle des dépenses. Entre 2017 et 2018, le nombre de bénéficiaires et les dépenses associées ont augmenté respectivement de 5,4 % et de 2,6 %. Cette évolution s'explique en grande partie par l'accroissement du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) hébergés davantage dans des modes d'accueil moins onéreux (hébergements autonomes, appartements partagés, accueil par des familles bénévoles...)⁶.

Au niveau national, 1,1 % des enfants et jeunes de moins de 21 ans bénéficient d'un accueil à l'ASE. Ce taux varie selon les départements (carte 1). Les disparités entre départements sont néanmoins peu importantes, puisque deux tiers des départements présentent un taux compris entre 75 % et 125 % de la valeur médiane⁷ (soit 1,2 %).

Les mesures d'ordre judiciaire sont prédominantes

Parmi les enfants accueillis à l'ASE, sont distingués ceux qui sont placés directement par le juge, qui définit alors les modalités de placement et pour lesquels le département est uniquement financeur, et ceux qui sont confiés à l'ASE par une mesure administrative ou judiciaire. Fin 2018, 16 000 enfants sont placés directement par le juge et 171 000 mineurs et jeunes majeurs sont spécifiquement confiés à l'ASE. Le nombre d'enfants placés directement diminue entre 2017 et 2018 (-1,1 %), la tendance est effectivement à la baisse régulière depuis une vingtaine d'années (-3 % par an en moyenne et -46 % entre 1996 et 2018). En 2018, ils représentent 8 % des enfants accueillis à l'ASE, contre 20 % en 1996 (graphique 2).

Carte 1 Nombre de jeunes accueillis, pour 100 jeunes de moins de 21 ans, au 31 décembre 2018



Note > Au niveau national, le taux de mesures d'accueil est de 1,1 %, au 31 décembre 2018.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources > DREES, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2019 (résultats arrêtés fin 2019).

6. Voir Observatoire national de l'action sociale (2018, janvier). Les modes d'accueil adaptés des mineurs non accompagnés : Face à l'urgence, des départements innovent. Odas, *La Lettre de l'Odas*.

7. La médiane est la valeur en dessous de laquelle se situent la moitié des départements.

Une très large majorité d'entre eux sont placés directement auprès d'un tiers digne de confiance (82 %, fin 2018).

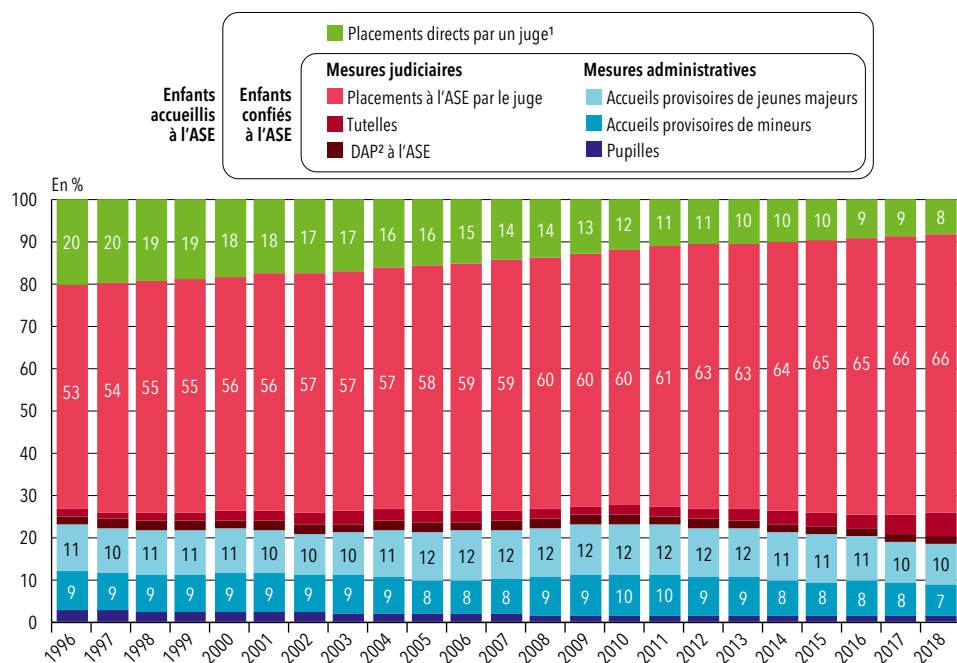
Les jeunes confiés à l'ASE peuvent l'être par une mesure administrative. Cela concerne les jeunes majeurs ou, en cas d'accord avec les familles, les mineurs. Il s'agit alors des pupilles, des accueils provisoires de mineurs et des accueils provisoires de jeunes majeurs. Fin 2018, 34 000 jeunes bénéficient de ces mesures. Au sein des mesures administratives, les accueils provisoires de jeunes majeurs sont les mesures les plus nombreuses, représentant plus de 50 % des mesures administratives depuis 2004, suivis des accueils provisoires de mineurs et, enfin, des pupilles (8 % des mesures administratives en 2018).

Les mesures judiciaires concernent 137 000 enfants, soit 80 % de ceux confiés à l'ASE et 73 % de ceux

accueillis à l'ASE. Elles correspondent en très grande majorité à des placements à l'ASE par le juge, essentiellement au titre de l'assistance éducative : ces placements représentent plus de neuf mesures judiciaires sur dix, en 2018 comme en 1996. Les autres mesures judiciaires, c'est-à-dire les délégations de l'autorité parentale et les mesures de tutelle, restent, elles, relativement marginales, bien que ces dernières se soient un peu plus accrues au cours des quatre dernières années. Leur proportion a doublé depuis 2012 et atteint plus de 7 %. Le nombre de mesures judiciaires a tendance à augmenter depuis 1996 (+68 %, soit +2,4 % par an en moyenne).

Fin 2018, les 137 000 mesures judiciaires et les 16 000 placements directs par le juge concernent donc près de 153 000 enfants au total, soit 82 % de ceux accueillis au titre de l'ASE. Cette proportion

Graphique 2 Évolution des mesures de placement au 31 décembre, selon le type de décision, de 1996 à 2018



1. Mesures pour lesquelles les services de l'ASE sont uniquement financeurs.
 2. Délégations de l'autorité parentale, y compris retraits partiels de l'autorité parentale.
Lecture > Au 31 décembre 2018, les placements directs représentent 8 % des mesures d'ASE.
Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.
Source > DREES, enquête Aide sociale.

oscille entre 77 % et 79 % entre 1996 et 2010, et progresse régulièrement depuis. Quel que soit le département, la part des accueils consécutifs à une décision judiciaire est majoritaire, mais elle varie de 65 % à 92 % sur le territoire, révélant ainsi des pratiques diverses. Néanmoins, ces disparités ne présentent pas d'écart important pour une large majorité des collectivités, soit 90 départements parmi lesquels les proportions fluctuent en effet dans une fourchette comprise entre 90 % et 110 % de la médiane (située à 83 %).

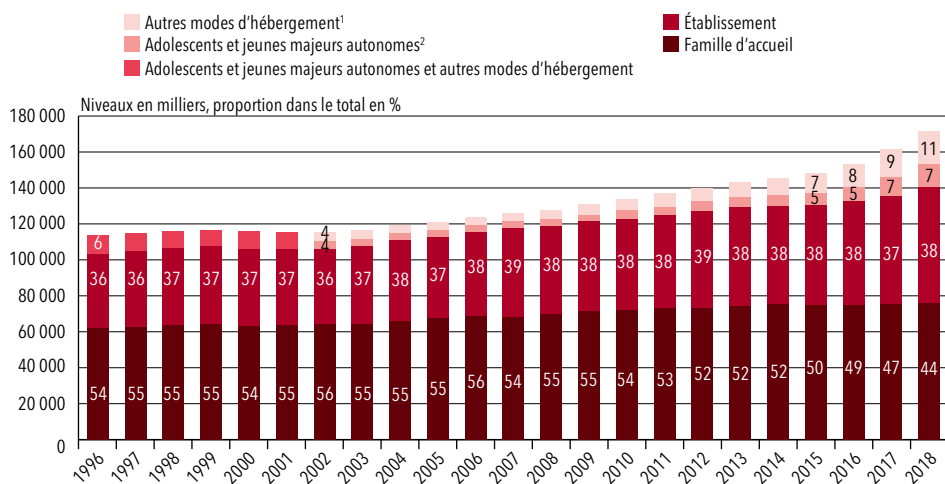
Un peu moins d'un jeune confié à l'ASE sur deux est en famille d'accueil

Au 31 décembre 2018, 76 000 mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE (hors placements directs par le juge⁸) sont hébergés en famille d'accueil,

soit une petite moitié d'entre eux (graphique 3). L'accueil en établissement public relevant de l'ASE ou du secteur associatif habilité et financé par elle (voir fiche 28) concerne quant à lui 38 % des jeunes confiés à l'ASE. Les 18 % restant regroupent enfin diverses modalités d'hébergement, telles que les modes d'hébergement à destination d'adolescents et jeunes majeurs autonomes ou d'autres modes comme, par exemple, l'internat scolaire, le placement chez la future famille adoptante, le placement à domicile⁹, etc.

Bien que le nombre d'enfants hébergés en famille d'accueil ait progressé de 23 % entre 1996 et 2018, leur part relative est en baisse. Leur proportion passe ainsi de 56 % en 2006 (son niveau le plus élevé) à 44 % en 2018.

Graphique 3 Évolution de la répartition par mode d'hébergement principal des enfants confiés à l'ASE au 31 décembre, de 1996 à 2018



1. Internat scolaire, placement auprès d'un tiers digne de confiance, attente de lieu d'accueil, placement chez la future famille adoptante, etc. Depuis la collecte portant sur 2018, les villages d'enfants ne sont plus intégrés au sein de cette catégorie mais à la catégorie « Établissement ».

2. Foyers d'étudiants ou de jeunes travailleurs, en hôtel, en location, etc.

Lecture > Au 31 décembre 2018, l'hébergement en famille d'accueil représente 44 % des modes d'hébergement des jeunes confiés à l'ASE.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte. Hors placements directs par le juge.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

8. Le détail des modalités d'accueil dans le cas de placements directs par le juge n'est pas connu avec précision. Cette sous-partie se concentre donc sur les seuls enfants confiés à l'ASE.

9. Dans l'enquête Aide sociale, le placement à domicile, de par sa nature, est distingué des hébergements en établissement. Ces derniers disposent de places « réservées » en cas de nécessité pour le jeune, conformément au principe de cette mesure.

En effet, le recours aux modes d'hébergements autonomes ou autres modalités croît plus vite durant cette dernière période : +225 % entre 2009 et 2018, contre +6 % en famille d'accueil. Le nombre d'enfants placés en établissement, qui représente 68 % des hébergements hors famille d'accueil, a augmenté de 9,1 % entre 2017 et 2018, de 31,3 % depuis 2009 et de 56,7 % depuis 1996. Ces dernières hausses sont, elles aussi, supérieures à celles du nombre d'enfants hébergés en famille d'accueil.

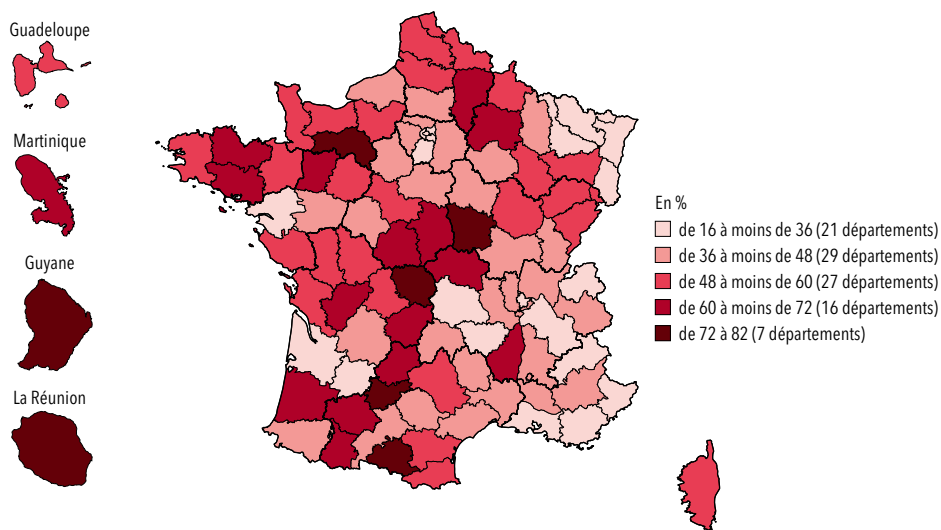
Les deux principaux modes d'hébergement, établissements et familles d'accueil, sont présents sur l'ensemble du territoire, mais le recours à l'un ou à l'autre est particulièrement variable d'un département à l'autre. Ainsi, de 16 % à 82 % des placements ont lieu en famille d'accueil en 2018, selon

le département considéré (carte 2). Plus de la moitié des départements (57) présentent une proportion variant de 36 % à 60 %, soit de 75 % à 125 % de la médiane (située à 48 %), 21 se situant en deçà de cette fourchette et un peu moins d'un quart au-dessus. Les départements recourant le moins au placement en famille d'accueil sont plutôt situés dans l'est de la France, en particulier le sud-est, ainsi qu'en Île-de-France.

Les coûts diffèrent selon le mode d'hébergement

En 2018, les 6,6 milliards d'euros de dépenses totales de placement au titre de l'ASE se décomposent en 4,4 milliards d'euros de dépenses d'accueil hors accueil familial (soit 67,4 %) et 2,2 milliards d'euros de dépenses d'accueil familial (soit 32,6 %).

Carte 2 Part des placements en famille d'accueil parmi les enfants confiés, au 31 décembre 2018



Note > Au niveau national, la part des enfants en famille d'accueil parmi les enfants confiés est de 44 % au 31 décembre 2018.

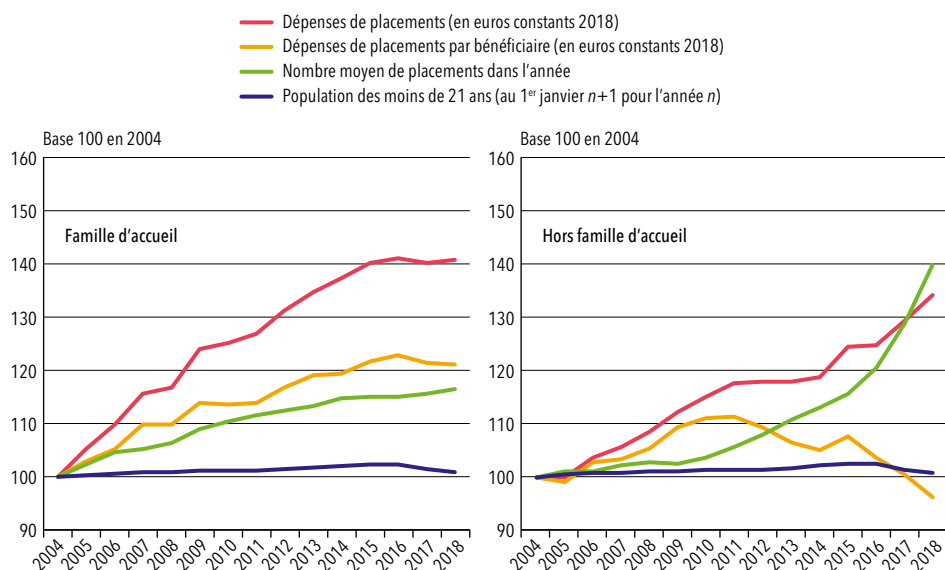
Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte. Hors placements directs par le juge.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

La dépense de placement moyenne par bénéficiaire est sensiblement moins élevée en famille d'accueil que pour les autres modes d'hébergement. En 2018, elle est ainsi estimée à 28 400 euros par an (soit 2 370 euros par mois en moyenne), contre 41 700 euros pour l'hébergement hors famille d'accueil (soit 3 480 euros par mois). Cette dernière est portée principalement par la dépense dans le cadre de l'accueil en établissement¹⁰.

Entre 2004 et 2018, la dépense moyenne par bénéficiaire a sensiblement augmenté pour le placement familial (+21,0 %) contrairement à celle pour l'accueil hors placement familial, qui a baissé (-4 %) [graphique 4]. À l'inverse, le nombre de bénéficiaires hors famille d'accueil (en moyenne dans l'année) a davantage progressé que celui en famille d'accueil (respectivement +39,9 % et +16,3 % entre 2004 et 2018).

Graphique 4 Évolution des dépenses et des bénéficiaires de mesures de placement, de 2004 à 2018



Notes > Les évolutions de dépenses sont indiquées en euros constants 2018. Elles sont donc déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière. La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire est le rapport de la dépense totale de l'année *n* au nombre moyen de bénéficiaires, calculé comme la demi-somme des bénéficiaires au 31 décembre *n-1* et des bénéficiaires au 31 décembre *n*.

Lecture > En 2018, le nombre moyen de placements en famille d'accueil est de 116 (base 100 en 2004), ce qui signifie qu'il a augmenté de 16 % sur la période.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources > DREES, enquêtes Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2019 (résultats arrêtés fin 2019).

¹⁰. La dépense moyenne par enfant accueilli pour les seuls placements en établissements est vraisemblablement plus élevée encore. Les données de l'enquête Aide sociale ne permettent malheureusement pas, toutefois, de distinguer précisément les dépenses pour chaque type d'accueil. Jusqu'à l'édition 2019 du Panorama *L'aide et l'action sociales en France*, une estimation était présentée pour la dépense moyenne en établissement, mais celle-ci était potentiellement surestimée du fait de l'inclusion de dépenses concernant en réalité d'autres modes d'hébergement. C'est donc dorénavant la dépense moyenne pour l'ensemble des modes hors familles d'accueil qui est présentée, à partir de cette édition de l'ouvrage.

Le premier effet s'avère toutefois le plus déterminant et, au total, la masse des dépenses d'accueil familial a progressé un peu plus vite que celle des dépenses hors accueil familial : en quatorze ans, les dépenses ont ainsi été multipliées respectivement par 1,4 et 1,3.

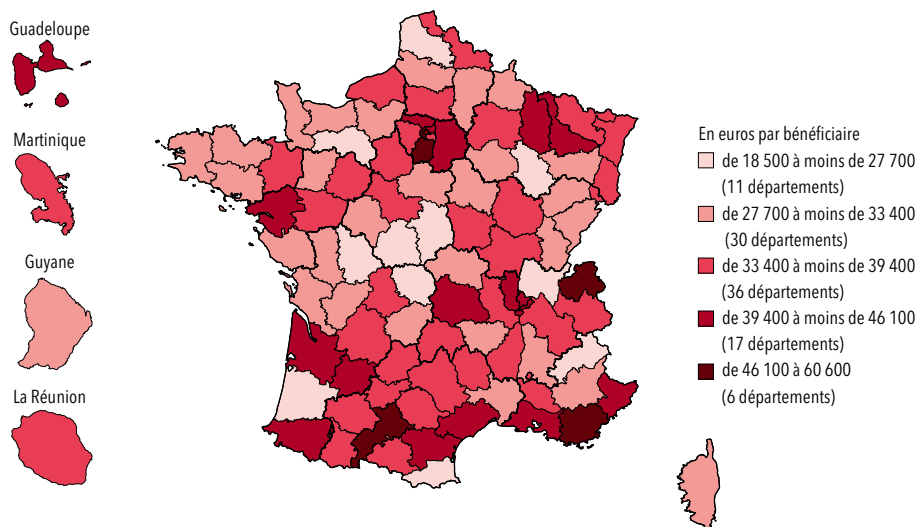
Les dépenses d'ASE par bénéficiaire varient du simple au triple selon les départements

Les dépenses d'ASE diffèrent d'un département à l'autre, du fait des disparités de taux de bénéficiaires et de dépenses moyennes par bénéficiaire. En 2018, la dépense annuelle de placement par bénéficiaire, de 36 200 euros en moyenne, est hétérogène (carte 3). Elle varie de

18 500 à 60 600 euros, soit du simple au triple. Ainsi, 73 départements présentent des montants compris entre 80 % et 120 % du montant médian situé à 34 600 euros (soit une fourchette comprise entre 27 700 et 41 500 euros).

Ces disparités de dépenses départementales peuvent notamment s'expliquer par le poids variable du recours aux différents modes d'hébergement (accueil familial ou en établissement notamment) et par les écarts de coûts de ces derniers. Les dépenses sont globalement plus élevées dans les départements où le recours au placement en établissement et aux autres modes d'hébergement hors famille d'accueil est proportionnellement plus important. ■

Carte 3 Dépenses totales annuelles brutes de placement par bénéficiaire en 2018



Notes > La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire est le rapport de la dépense totale de l'année n au nombre moyen de bénéficiaires, calculé comme la demi-somme des bénéficiaires au 31 décembre $n-1$ et des bénéficiaires au 31 décembre n . Les dépenses par bénéficiaire sont, au niveau national, de 36 200 euros en 2018.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.