

Au 31 décembre 2016, 169 000 mesures de placement sont en cours au titre de l'aide sociale à l'enfance. Ce nombre ainsi que les dépenses associées n'ont cessé d'augmenter depuis la fin des années 1990. Huit mesures sur dix font suite à une décision d'ordre judiciaire. La 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 333 000 mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE) mises en œuvre par les départements, la moitié consiste en un accueil en dehors du milieu de vie d'origine.

Les dépenses de placement augmentent davantage que le nombre de bénéficiaires

Au 31 décembre 2016, 169 000 mineurs et jeunes majeurs sont accueillis à l'ASE. Après avoir légèrement diminué entre 1998 et 2002, ce nombre a continûment augmenté : +21 % entre 2002 et 2016 (*graphique 1*), alors que la hausse de la population âgée de moins de 21 ans n'a été que de 3 % au cours de cette période. La hausse annuelle de 3 % entre 2015 et 2016 est la plus forte observée depuis 2002. L'importante augmentation constatée du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) semble être la principale cause de cet accroissement, même si leurs effectifs représentent une faible part de l'ensemble des enfants accueillis à l'ASE¹ (*encadré 1*).

Parallèlement, les dépenses de placement n'ont cessé de croître et ce, à un rythme plus dynamique que le nombre de mesures. Entre 1998 et 2016, la hausse est en effet de 63,9 %² en euros constants³, soit un

taux de croissance annuel moyen de 2,8 % contre 0,9 % pour le nombre de bénéficiaires. La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire⁴ a ainsi sensiblement augmenté, passant de 26 000 euros en 1998 (en euros constants de 2016) à 36 700 euros par an et par bénéficiaire en 2016. Entre 2015 et 2016, le nombre de bénéficiaires et les dépenses associées ont augmenté respectivement de 3 % et 0,5 %. En 2016, les dépenses de placement s'élèvent à 6,1 milliards d'euros, et représentent 79 % des dépenses brutes totales d'ASE des départements.

Au niveau national, 1,0 % des enfants et jeunes de moins de 21 ans bénéficient d'un accueil à l'ASE. Ce taux varie selon les départements (*carte 1*). Si les valeurs extrêmes sont dans un rapport de 1 à 4, le taux reste compris entre 0,8 et 1,3 mesure pour 100 jeunes de moins de 21 ans dans deux tiers des départements. De même, les dépenses diffèrent d'un département à l'autre, du fait des disparités de taux de bénéficiaires et de dépenses moyennes par bénéficiaire. En 2016, la dépense annuelle de placement par bénéficiaire, de 36 700 euros en moyenne, est très hétérogène (*carte 2*). Elle varie de 21 900 euros à 65 900 euros, soit du simple au triple.

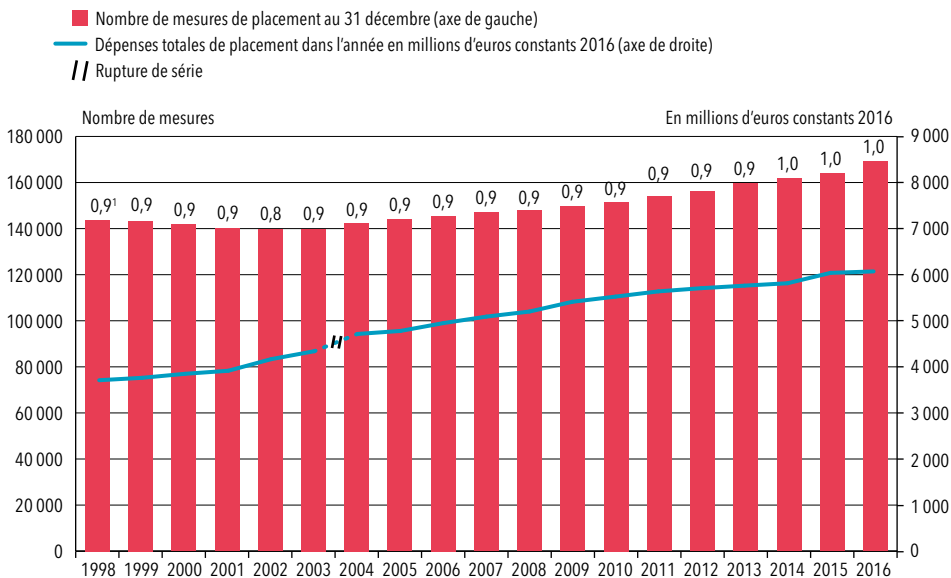
1. Sur le champ des 93 départements ayant fourni les informations en 2015 et 2016, et en faisant l'hypothèse que l'ensemble des MNA sont bien dénombrés parmi les mesures d'accueil, le taux de croissance du nombre de MNA atteint 26 % entre ces deux années et celui des enfants et jeunes de moins de 21 ans accueillis, hors MNA, 0,2 %.

2. 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. Pour la même raison, le taux de croissance des dépenses entre 1998 et 2016 est lui légèrement surestimé.

3. 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 2016, cet indice a augmenté de 0,21 % en moyenne annuelle.

4. 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 des dépenses de placement à l'aide sociale à l'enfance, de 1998 à 2016



1. Nombre de mesures pour 100 habitants de moins de 21 ans.

Note > Le nombre de mesures pour 100 habitants de moins de 21 ans de 2016 est égal au rapport du nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2016 et du nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2017. Les évolutions de dépenses sont indiquées en euros constants 2016. Elles sont donc déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière. 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.

Lecture > Au 31 décembre 2016, le nombre de mesures de placement est de 169 000, soit 1 mesure de placement pour 100 habitants de moins de 21 ans et le montant total des dépenses de placement s'élève à 6,1 milliards d'euros.

Champ > France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

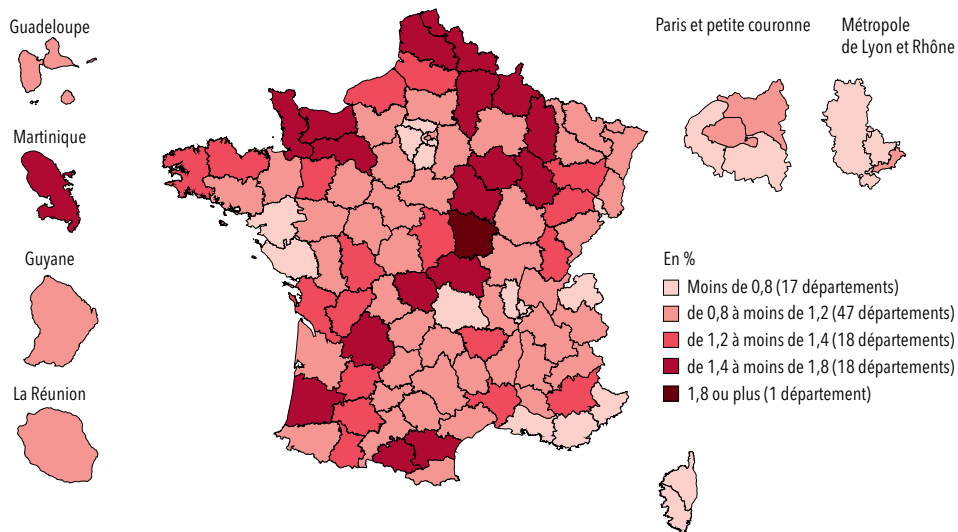
Sources > DREES, enquêtes Aide sociale 1998-2016 ; Insee, estimations de population au 1^{er} janvier (pour 2015 et 2016, les résultats sont provisoires, arrêtés fin 2017).

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 ASE de leur département (voir fiche 21). Fin 2013, sur 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 2016, à environ 18 000. Sur le champ des départements ayant fourni des données en 2013 et en 2016, le taux de croissance est de 86 % entre ces deux années. Entre fin 2015 et fin 2016, ce taux est de 26 %.

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 bien dénombrée parmi l'ensemble des enfants et jeunes majeurs accueillis à l'ASE, la proportion de MNA représente alors, en 2016, 11 % de cette dernière, parmi les départements répondants, soit un enfant ou jeune de moins de 21 ans accueillis sur dix. Sur le champ des départements ayant fourni les informations à la fois en 2013 et en 2016, cette part de 7 % en 2013 atteint 12 % en 2016.

Carte 1 Nombre d'enfants accueillis, pour 100 jeunes de moins de 21 ans, au 31 décembre 2016

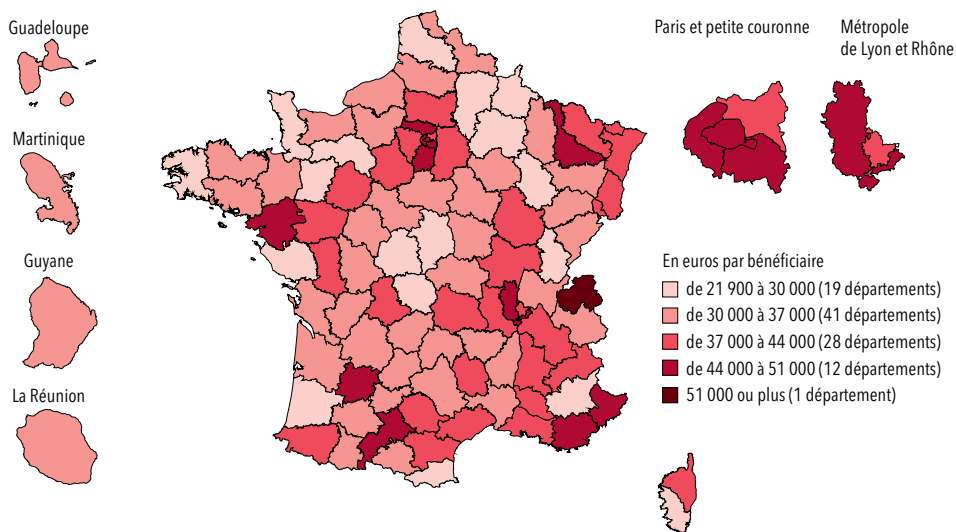


Lecture > Au niveau national, le taux de mesures d'accueil est de 1,0 %, au 31 décembre 2016.

Champ > France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Sources > DREES, enquête Aide sociale 2016 ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2017 (résultats arrêtés fin 2017).

Carte 2 Dépenses totales annuelles brutes de placement par bénéficiaire en 2016



Note > 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 > Les dépenses par bénéficiaire sont, au niveau national, de 36 700 euros en 2016. Les départements sont répartis par intervalle d'égale étendue.

Champ > France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Source > DREES, enquête Aide sociale 2016 ; ISD n°FI08.

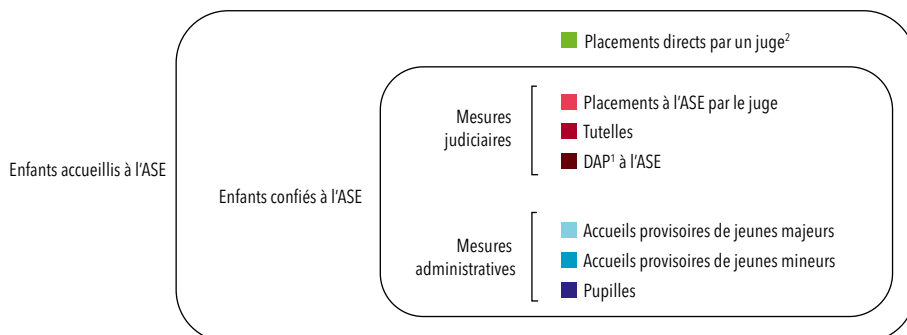
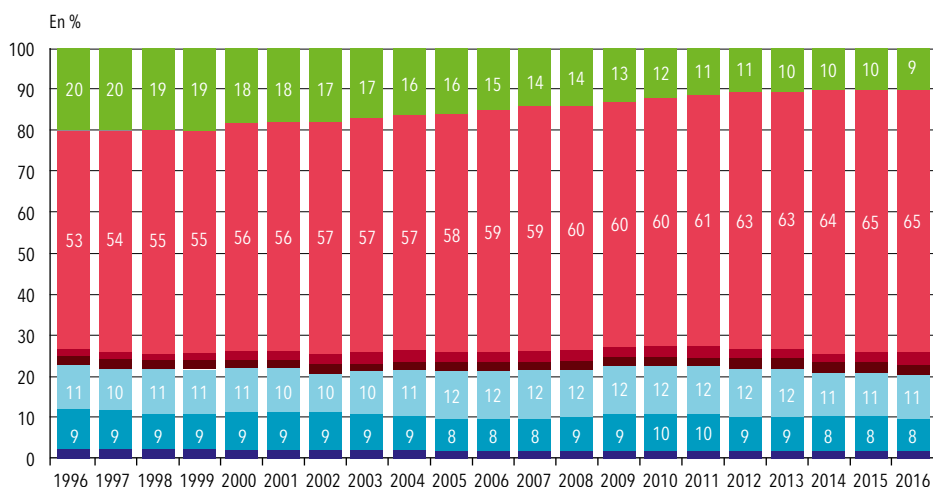
Les mesures d'ordre judiciaire sont prédominantes

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 2016, 16 000 enfants sont placés directement par le juge et 153 000 mineurs et jeunes majeurs sont spécifiquement confiés à l'ASE. Si le nombre d'enfants placés directement a très

légèrement augmenté entre 2015 et 2016 (moins de 1 %), la tendance est néanmoins à la baisse régulière depuis vingt ans (-3 % annuellement en moyenne et -45 % entre 1996 et 2016). En 2016, ils représentent 9 % des enfants accueillis à l'ASE, contre 20 % en 1996 (graphique 2).

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

Graphique 2 Évolution des mesures de placement au 31 décembre, selon le type de décision, de 1996 à 2016



1. Délégations de l'autorité parentale, y compris retraits partiels de l'autorité parentale.

2. Mesures pour lesquelles les services de l'ASE sont uniquement financeurs.

Champ > France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Sources > DREES, enquêtes Aide sociale 1996-2016.

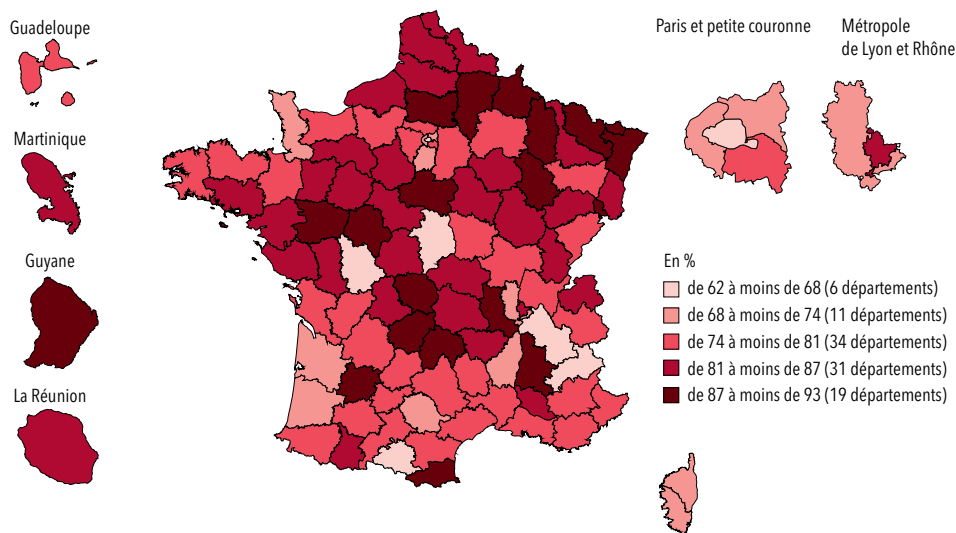
jeunes majeurs. Fin 2016, 34 000 jeunes bénéficient de ces mesures. Au sein des mesures administratives, les accueils provisoires de jeunes majeurs sont les mesures les plus nombreuses, représentant plus de 50 % des mesures administratives depuis 2004, suivis des accueils provisoires de mineurs et enfin des pupilles (7 % des mesures administratives en 2016). Les mesures judiciaires concernent 119 000 enfants, soit 78 % de ceux confiés à l'ASE et 70 % 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 93 % des mesures judiciaires en 2016 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. Le nombre de mesures judiciaires a tendance à augmenter depuis 1996 (+46 %, soit 2 % par an en moyenne), en même temps que celui des placements directs diminue.

Fin 2016, les 119 000 mesures judiciaires et les 16 000 placements directs par le juge concernent donc 135 000 enfants, soit 80 % de ceux accueillis au titre de l'ASE. Cette part oscille entre 77 % et 80 % entre 1996 et 2016, et est plutôt à la hausse depuis 2011 où elle était de 77 %. Quel que soit le département, la part des accueils consécutifs à une décision judiciaire est majoritaire, mais elle varie de 62 % à 93 % sur le territoire (carte 3), révélant ainsi des pratiques diverses.

Près d'un jeune confié à l'ASE sur deux est en famille d'accueil

Au 31 décembre 2016, 75 000 mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE (hors placements directs par le juge⁵) sont hébergés en famille d'accueil, soit la 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 25) concerne 38 % des jeunes confiés à l'ASE.

Carte 3 Part des mesures judiciaires et des placements directs par le juge dans les mesures d'accueil, au 31 décembre 2016



Note > Les départements sont répartis par intervalle d'égale étendue.

Lecture > La part des mesures d'ordre judiciaire (y compris placements directs par le juge), au niveau national, est de 80 % au 31 décembre 2016.

Champ > France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Source > DREES, enquête Aide sociale 2016 ; ISD n°ASE06.

5. 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.

Bien que le nombre d'enfants hébergés en famille d'accueil ait progressé de +21 % entre 1996 et 2016, leur part relative est en baisse. Leur proportion passe ainsi de 55 % en 2009 (son niveau le plus élevé) à 49 % en 2016. En effet, le recours aux modes d'hébergement à destination d'adolescents et jeunes majeurs autonomes ou à d'autres modes comme, par exemple, l'internat scolaire, le placement auprès d'un tiers digne de confiance, l'accueil en village d'enfants, etc. croît le plus vite durant cette dernière période : +122 % entre 2009 et 2016, contre +5 % en famille d'accueil. Le nombre d'enfants placés en établissement a augmenté de 3 % entre 2015 et 2016, de 16 % depuis 2009 et de 39 % depuis 1996. Ces dernières augmentations sont elles aussi supérieures à celles du nombre d'enfants hébergés en famille d'accueil.

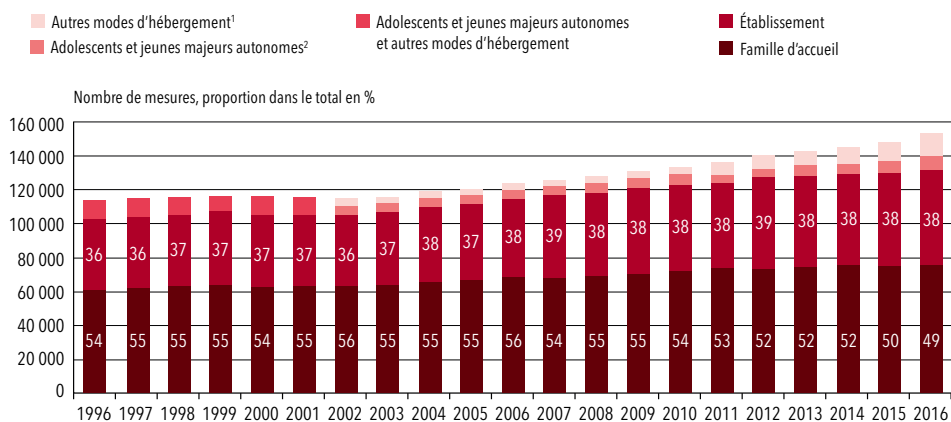
Les deux principaux modes d'hébergement, établissements et familles d'accueil, sont présents sur l'ensemble du territoire, mais leur recours est particulièrement variable d'un département à l'autre. En 2016, de 18 % à 87 % des placements ont lieu en famille d'accueil selon le département considéré (carte 4). Les départements

recourant le moins au placement en famille d'accueil sont plus fréquents 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 2016, les 6,1 milliards d'euros de dépenses totales de placement au titre de l'ASE se décomposent en 3,9 milliards d'euros de dépenses d'accueil en établissement (soit 64,1 %) et 2,1 milliards d'euros de dépenses d'accueil familial (soit 34,4 %). Les placements chez des tiers dignes de confiance, les frais liés à l'accueil de jour, à l'internat scolaire, mais aussi les frais d'hospitalisation représentent 1,6 % des dépenses totales de placement. La dépense de placement moyenne par bénéficiaire est beaucoup plus élevée en établissement qu'en famille d'accueil. En 2016, elle est estimée à 69 300 euros par an en établissement contre 28 100 euros en famille d'accueil. Cela constitue un des facteurs explicatifs des disparités de dépenses départementales, globalement plus élevées dans les départements où le recours au placement en établissement est proportionnellement plus important.

Graphique 3 Évolution du nombre et de la répartition par mode d'hébergement principal des enfants confiés à l'ASE au 31 décembre, de 1996 à 2016



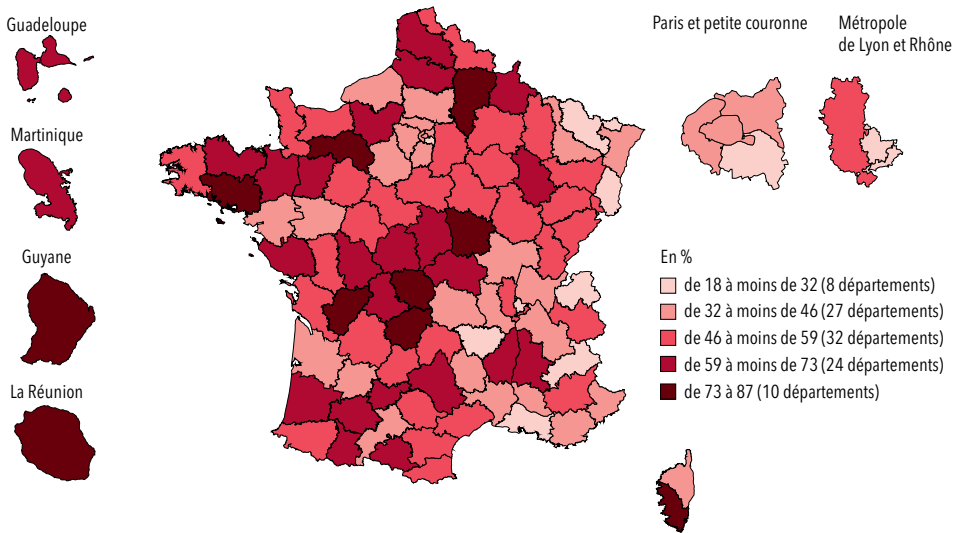
1. Autres modes d'hébergement : internat scolaire, placement auprès d'un tiers digne de confiance, attente de lieu d'accueil, village d'enfants, placement chez la future famille adoptante, etc.

2. Adolescents et jeunes majeurs autonomes : foyers d'étudiants ou de jeunes travailleurs, en hôtel, en location, etc.

Champ > France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Sources > DREES, enquêtes Aide sociale 1996-2016.

Carte 4 Part des placements en famille d'accueil parmi les enfants confiés, au 31 décembre 2016



Note > Les départements sont répartis par intervalle d'égale étendue.

Lecture > La part des placements en famille d'accueil parmi les enfants confiés est, au niveau national, de 49 % au 31 décembre 2016.

Champ > France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Source > DREES, enquête Aide sociale 2016.

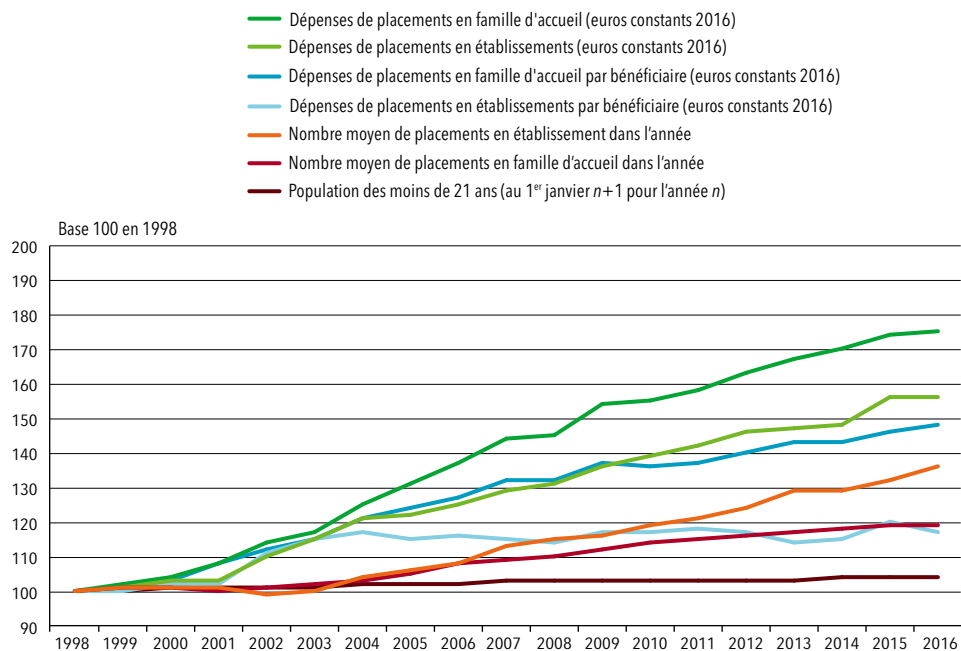
Entre 1998 et 2016, la dépense moyenne par bénéficiaire a davantage augmenté pour le placement familial (+47,7 %) que pour l'accueil en établissement (+17,1 %) [graphique 4]. À l'inverse, le nombre de bénéficiaires moyen dans l'année en établissement a davantage progressé que celui en famille d'accueil (respectivement +34 % et +19 % entre 1998 et 2016). Le premier effet s'avère toutefois le plus déterminant et, au total, la masse des dépenses d'accueil familial a progressé plus vite que celle des dépenses en établissement : en près de vingt ans, les dépenses ont ainsi été multipliées par 1,8 en famille d'accueil contre 1,6 en établissement.

9 % des placements se font en dehors du département d'origine

Pour différentes raisons fondées sur l'intérêt de l'enfant (déménagement des parents ou de la

famille d'accueil, besoin d'un accueil spécifique, indication d'éloignement, échec des placements antérieurs...), celui-ci peut être placé en dehors de son département d'origine, ce dernier restant cependant responsable de la mesure. Au niveau national, 9 % des placements sont mis en œuvre en dehors du département d'origine de l'enfant. Cette part varie selon les départements. Elle est inférieure à 3 % dans un quart des 94 départements répondants, et comprise entre 3 % et 8 % pour la moitié d'entre eux. Enfin, elle peut dépasser 40 % dans certains départements, les valeurs les plus élevées étant observées dans les départements franciliens. Au niveau national, les bénéficiaires accueillis hors de leur département sont 39 % en familles d'accueil, 45 % en établissement et 16 % en autres modes d'hébergement. ■

Graphique 4 Évolution des dépenses et des bénéficiaires de placement familial et en établissement de 1998 à 2016



Note > Les évolutions de dépenses sont indiquées en euros constants 2016. 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 . 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.

Champ > France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Sources > DREES, enquêtes Aide sociale 1998-2016 ; Insee, estimations de population au 1^{er} janvier (pour 2015 et 2016, les résultats sont provisoires, arrêtés fin 2017).