

Au 31 décembre 2017, 177 000 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 344 000 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'origine.

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

Au 31 décembre 2017, 177 000 mineurs et jeunes majeurs sont accueillis à l'ASE. Après avoir légèrement diminué entre 1998 et 2002, ce nombre a continuellement augmenté : +27 % entre 2002 et 2017 (*graphique 1*), alors que la hausse de la population âgée de moins de 21 ans n'a été que de 2 % au cours de cette période. La hausse annuelle de près de 5 % entre 2016 et 2017 est la plus forte observée depuis 2002 et confirme la tendance entamée l'année précédente. 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 enfant sur six (*encadré 1*). En effet, le taux de croissance du nombre de MNA atteint 52 % entre 2016 et 2017. En faisant l'hypothèse que

l'ensemble des MNA sont bien dénombrés parmi les mesures de placements, le nombre des enfants et jeunes de moins de 21 ans accueillis, hors MNA, a diminué de 1,1 % entre 2016 et 2017.

Parallèlement, les dépenses de placement n'ont cessé de croître et ce, à un rythme globalement plus dynamique que le nombre de mesures. Entre 1998 et 2017, la hausse est en effet de 69,4 %¹ en euros constants², soit un taux de croissance annuel moyen de 2,8 %, contre 1,1 % pour le nombre de bénéficiaires. En 2017, les dépenses de placement s'élèvent à 6,3 milliards d'euros et représentent 79 % des dépenses brutes totales d'ASE des départements. La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire³ a ainsi sensiblement augmenté, passant de 26 000 euros en 1998 (en euros constants de 2017) à 36 500 euros par an et par bénéficiaire en 2017. Néanmoins, depuis 2015, la hausse du nombre de bénéficiaires est supérieure à celle des dépenses. Entre 2016 et 2017, le nombre de bénéficiaires et les dépenses associées ont augmenté respectivement de 4,8 % et de 2,5 %.

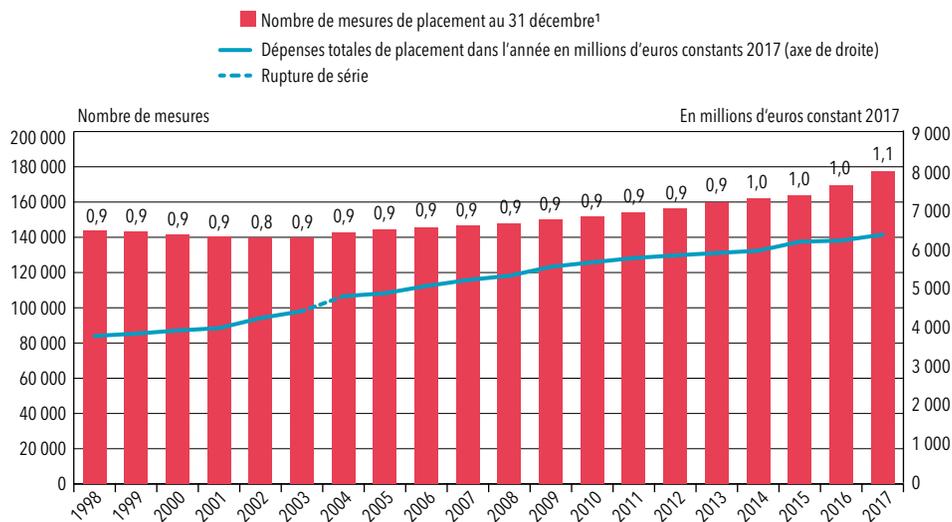
Au niveau national, 1,1 % des enfants et jeunes de moins de 21 ans bénéficient d'un accueil à l'ASE. Ce taux varie selon les départements (*carte 1*). Les disparités entre départements sont néanmoins peu importantes, puisque soixante départements

1. 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 2017 est, lui, légèrement surestimé.

2. 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 2017, cet indice a augmenté de 1 % en moyenne annuelle.

3. 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 2017



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

Note > Le nombre de mesures pour 100 jeunes de moins de 21 ans en 2017 est égal au rapport du nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2017 et du nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2018. Les évolutions de dépenses sont indiquées en euros constants 2017. 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 2017, le nombre de mesures de placement est de 177 000, 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 6,3 milliards d'euros.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources > DREES, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2018 (résultats arrêtés fin 2018).

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 24). 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 2017, à environ 28 000. Sur le champ des départements ayant fourni des données en 2013 et en 2017, le taux de croissance est de 165 % entre ces deux années. Entre fin 2016 et fin 2017, ce taux est de 45 %.

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 2017, 16 % de cette dernière, parmi les départements répondants. Sur le champ des départements ayant fourni les informations à la fois en 2013 et en 2017, cette part de 7 % en 2013 atteint également près de 17 % en 2017.

présentent un taux compris entre 80 % et 120 % de la valeur médiane⁴ (soit 1 %).

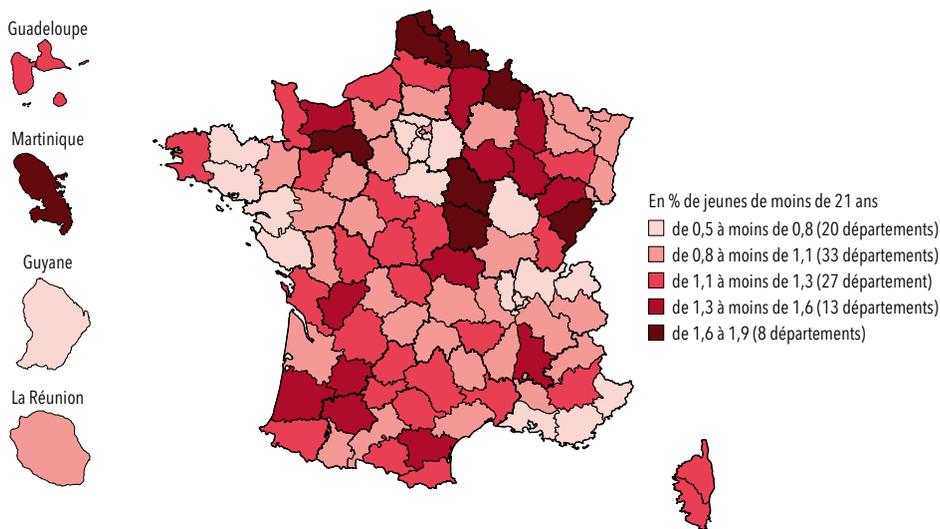
Les mesures d'ordre judiciaire sont prédominantes

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 2017, 16 000 enfants sont placés directement par le juge et 162 000 mineurs et jeunes majeurs sont spécifiquement confiés à l'ASE. Si le nombre d'enfants placés directement est presque stable entre 2016 et 2017 (-0,6 %), la tendance est néanmoins à la baisse régulière depuis une vingtaine d'années (-3 % par an en moyenne et -45 % entre 1996 et 2017). En 2017, ils représentent 9 % des enfants accueillis à l'ASE, contre 20 % en 1996 (graphique 2). Une très large majorité d'entre eux sont placés directement auprès d'un tiers digne de confiance (80 %, fin 2017).

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 2017, 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 2017).

Les mesures judiciaires concernent 128 000 enfants, soit 79 % de ceux confiés à l'ASE et 72 % 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 2017 comme en 1996. Les autres mesures judiciaires, c'est-à-dire les délégations de

Carte 1 Nombre de jeunes accueillis, pour 100 jeunes de moins de 21 ans, au 31 décembre 2017



Lecture > Au niveau national, le taux de mesures d'accueil est de 1,1 %, au 31 décembre 2017.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources > DREES, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2018 (résultats arrêtés fin 2018).

4. La médiane est la valeur en dessous de laquelle se situe la moitié des départements.

l'autorité parentale et les mesures de tutelle, restent, elles, relativement marginales. Le nombre de mesures judiciaires a tendance à augmenter depuis 1996 (+57 %, soit +2,2 % par an en moyenne). Fin 2017, les 128 000 mesures judiciaires et les 16 000 placements directs par le juge concernent donc 144 000 enfants au total, soit 81 % de ceux accueillis au titre de l'ASE. Cette proportion 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 64 % à 93 % sur le territoire, révélant ainsi des pratiques diverses. Néanmoins, ces disparités ne

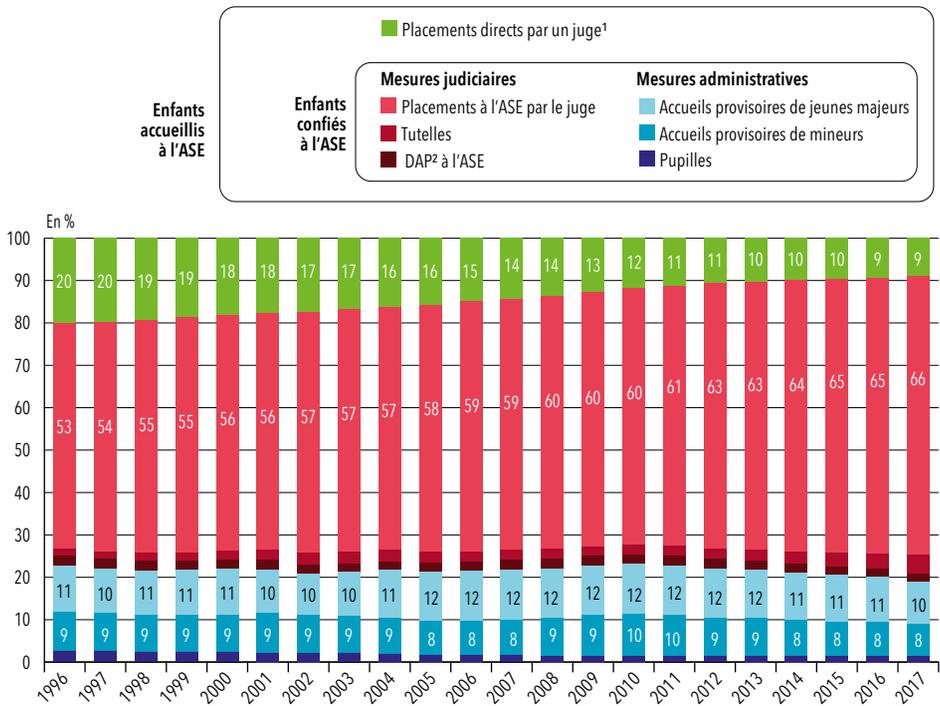
présentent pas d'écart important pour une large majorité des collectivités, soit 88 départements parmi lesquels les proportions fluctuent en effet dans une fourchette comprise entre 90 % et 110 % de la médiane (située à 81 %).

Dans six départements sur dix, elle est comprise entre 75 % et 85 % et dans neuf départements sur dix, elle reste dans une fourchette allant de 70 % à 90 %.

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

Au 31 décembre 2017, 76 000 mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE (hors placements directs par le juge⁵) sont hébergés en famille d'accueil, soit une

Graphique 2 Évolution des mesures de placement au 31 décembre, selon le type de décision, de 1996 à 2017



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.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

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.

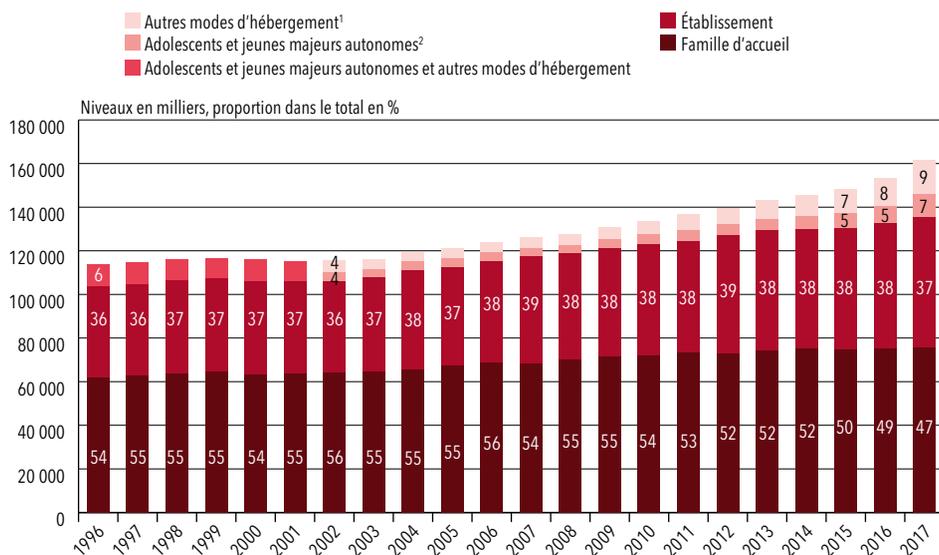
petite moitié d'entre eux (graphique 3). L'accueil en établissement public relevant de l'ASE ou du secteur associatif habilité et financé par elle (voir fiche 28) concerne 37 % des jeunes confiés à l'ASE.

Bien que le nombre d'enfants hébergés en famille d'accueil ait progressé de 22 % entre 1996 et 2017, leur part relative est en baisse. Leur proportion passe ainsi de 56 % en 2006 (son niveau le plus élevé) à 47 % en 2017. 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'accueil en village d'enfants, l'internat scolaire, le placement chez la future famille adoptante, etc. croît le plus vite durant cette dernière période : + 180 % entre 2009 et 2017, contre +5,4 % en famille d'accueil. Le nombre d'enfants placés en établissement a augmenté de 3,7 % entre 2016 et 2017, de 20,3 % depuis 2009 et de

43,7 % 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 l'autre est particulièrement variable d'un département à l'autre. Ainsi, de 13 % à 86 % des placements ont lieu en famille d'accueil en 2017, selon le département considéré (carte 2). Plus de la moitié des départements (56) présentent une proportion variant de 36 % à 60 %, soit de 75 % à 125 % de la médiane (située à 48 %), 17 se situant en deçà de cette fourchette et plus 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.

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 2017



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.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

Les coûts diffèrent selon le mode d'hébergement

En 2017, les 6,3 milliards d'euros de dépenses totales de placement au titre de l'ASE se décomposent en 4,1 milliards d'euros de dépenses d'accueil en établissement (soit 64,9 %) et 2,1 milliards d'euros de dépenses d'accueil familial (soit 33,4 %). 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 enfin 1,7 % des dépenses totales de placement.

La dépense de placement moyenne par bénéficiaire est beaucoup plus élevée en établissement qu'en famille d'accueil. En 2017, elle est estimée à 69 900 euros par an en établissement, contre 28 100 euros en famille d'accueil.

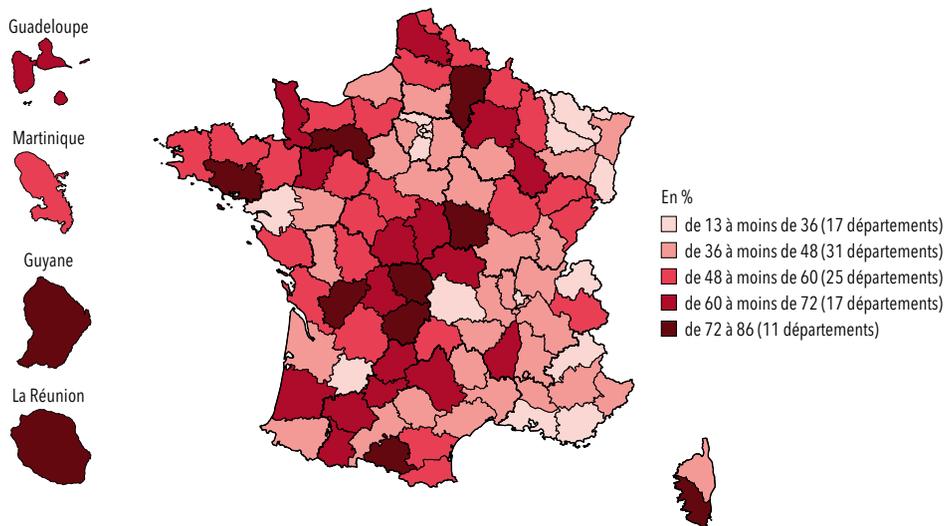
Entre 1998 et 2017, la dépense moyenne par bénéficiaire a davantage augmenté pour le placement familial (+47,8 %) que pour l'accueil en établissement (+18,4 %) [graphique 4]. À l'inverse, le nombre de bénéficiaires moyen dans l'année en

établissement a davantage progressé que celui en famille d'accueil (respectivement +39 % et +19 % entre 1998 et 2017). 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.

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 2017, la dépense annuelle de placement par bénéficiaire, de 36 500 euros en moyenne, est hétérogène (carte 3). Elle varie de 19 600 à 64 500 euros, soit du simple au triple. Ainsi, 71 départements présentent des montants compris entre 80 % et 120 % du montant médian situé à 34 400 euros (soit une fourchette comprise entre 28 600 et moins de 41 000 euros).

Carte 2 Part des placements en famille d'accueil parmi les enfants confiés, au 31 décembre 2017



Note > Au niveau national, la part des placements en famille d'accueil parmi les enfants confiés est de 47 %, au 31 décembre 2017.

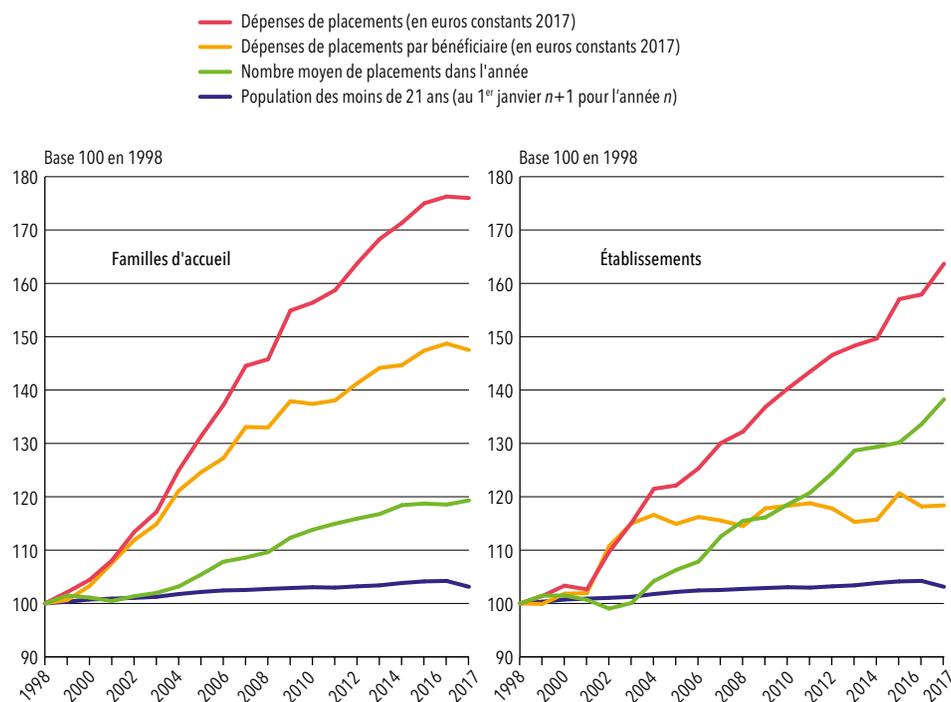
Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

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 est proportionnellement plus important⁶. Par ailleurs, dépenses par bénéficiaire et taux de bénéficiaires sont inversement corrélés⁷. Autrement dit, plus le nombre de bénéficiaires est élevé, plus la dépense individuelle a tendance, en moyenne, à être faible⁸. ■

Graphique 4 Évolution des dépenses et des bénéficiaires de placement familial et en établissement de 1998 à 2017



Note > Les évolutions de dépenses sont indiquées en euros constants 2017. 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.

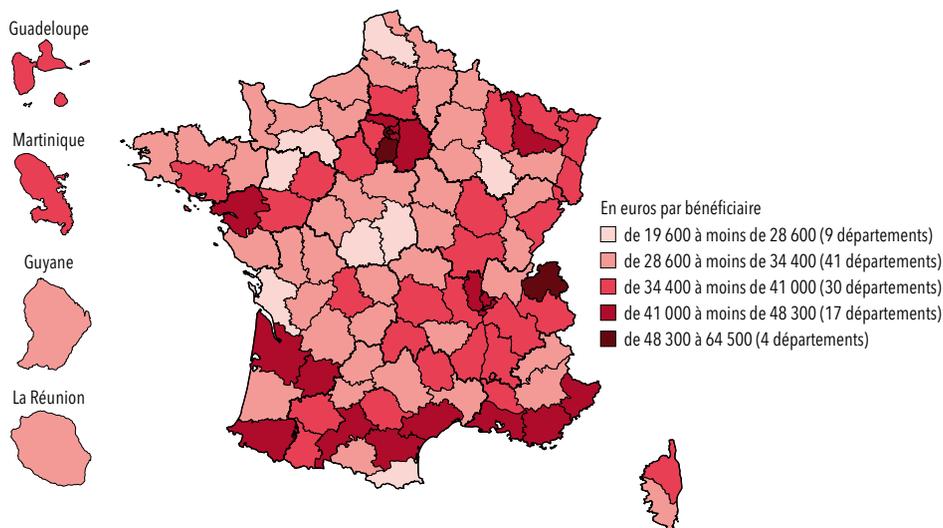
Sources > DREES, enquêtes Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2018 (résultats arrêtés fin 2018).

6. Le coefficient de corrélation entre dépenses d'ASE par bénéficiaire (carte 2) et la part des placements en famille d'accueil parmi les enfants confiés (carte 3) est de -0,59.

7. Le coefficient de corrélation est égal à -0,46.

8. Il existe une relation statistique entre ces deux indicateurs, mais cela ne traduit pas nécessairement une relation de causalité.

Carte 3 Dépenses totales annuelles brutes de placement par bénéficiaire en 2017



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 . Les dépenses par bénéficiaire sont, au niveau national, de 36 500 euros en 2017.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.