

SYNTHÈSE

Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE) mettent en œuvre diverses actions dans le cadre de la politique de protection de l'enfance, à des fins de prévention, de repérage des situations de danger ou de risque de danger et de protection. Les deux principaux modes d'intervention sont l'aide à domicile et la prise en charge matérielle. La première recouvre à la fois des actions éducatives, un accompagnement social et familial, et des aides financières¹. La seconde correspond à des mesures d'accueil en dehors du milieu familial. Spécificité de cette politique, les mesures d'aide sociale à l'enfance relèvent à la fois des pouvoirs administratif et judiciaire.

Une part majoritaire de mesures d'accueil parmi les bénéficiaires de l'ASE

En 2024, les départements ont consacré 11,7 milliards d'euros à la protection de l'enfance (chapitre 2). Ce montant, utilisé à 80 % pour des mesures d'accueil à l'ASE, finance également le versement d'allocations ou encore la mise en œuvre d'actions éducatives et de la prévention spécialisée.

Au 31 décembre 2024, 392 600 mineurs et jeunes majeurs bénéficient d'au moins une mesure d'ASE, soit une hausse de 1,5 % par rapport à fin 2023. Ils représentent 2,4 % de l'ensemble de la population des moins de 21 ans. Parmi eux, 180 800 (46 %) bénéficient d'une action éducative et 224 700 (57 %) d'une mesure d'accueil, certains pouvant bénéficier des deux simultanément. Les mesures relèvent majoritairement de décisions judiciaires. C'est le cas de 70 % des mesures d'action éducative et de 79 % des mesures d'accueil à l'ASE.

Le profil démographique des bénéficiaires de l'ASE diffère de celui de l'ensemble des jeunes de moins de 21 ans. Les enfants et les jeunes majeurs pris en charge par l'ASE sont plus souvent des garçons : 54 % des bénéficiaires d'une action éducative et 60 % des bénéficiaires d'une mesure d'accueil, contre 51 % au sein de la population générale du même âge. Par ailleurs, les jeunes âgés de 11 à 17 ans sont surreprésentés à l'ASE : ils constituent la majorité des bénéficiaires, pour les actions éducatives comme pour les mesures d'accueil (51 % dans les deux cas), contre 36 % de l'ensemble des moins de 21 ans. Les bénéficiaires d'une action éducative sont plus jeunes en moyenne que ceux faisant l'objet d'une mesure d'accueil (un peu plus de 10 ans en moyenne pour les premiers, contre un peu plus de 12 ans pour les seconds).

Une croissance régulière du nombre de mesures d'ASE

Entre 1998 et 2024, les dépenses totales d'ASE ont été multipliées par 2,7 en euros courants, soit une augmentation de 78 % en euros constants², c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation. Cette hausse est essentiellement portée par celle des dépenses d'accueil, multipliées par 3,3 en euros courants (2,1 en euros constants) sur la même période. Entre 2022 et 2024, les dépenses d'accueil augmentent fortement : +12 % en 2023 en euros courants (+6,6 % en euros constants) et +6,6 % en 2024 en euros courants (+4,6 % en euros constants), en lien avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires et les mesures de revalorisation salariale des assistants familiaux prévue par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

Entre fin 1998 et fin 2024, le nombre de mesures d'ASE a été multiplié par 1,5 (*graphique A*). Ce nombre rapporté à celui des enfants et des jeunes de moins de 21 ans augmente régulièrement au cours de cette période. Alors qu'il était de 16,6 pour 1 000 jeunes fin 1998, le taux de mesures atteint 24,6 ‰ fin 2024. En tenant compte du fait que des jeunes peuvent bénéficier de plusieurs mesures, la part de bénéficiaires dans la population des moins de 21 ans est de 2,4 % fin 2024.

Le nombre de mesures d'accueil à l'ASE et celui d'actions éducatives ont fortement augmenté entre fin 1998 et fin 2024 (multiplié respectivement par 1,6 et 1,4), mais pas suivant la même temporalité. De fait, l'augmentation des premières contribue à 79 % de la hausse totale du nombre de mesures depuis fin 2016.

Après une légère baisse en 2022 (-0,7 %), le nombre de bénéficiaires d'une action éducative augmente en 2023 (+2,0 %) et poursuit sa progression en 2024 (+1,9 %). Leur nombre avait déjà ponctuellement reculé en 2020 (-0,3 %), illustrant probablement les conséquences de la crise sanitaire sur le fonctionnement des services (chapitre 3).

Le nombre de bénéficiaires d'une mesure d'accueil à l'ASE progresse de 1,4 % en 2024, après +6,1 % en 2023. La hausse annuelle moyenne s'élevait à 2,0 % entre fin 2019 et fin 2022 et à 4,8 % entre fin 2015 et fin 2019 (contre seulement +1,2 % entre fin 2002 et fin 2015) [chapitre 4]. L'ampleur de cette progression tient notamment à l'importante augmentation des accueils de mineurs non accompagnés (MNA), d'abord entre fin 2015 et fin 2019, puis

¹ Ces aides financières et l'accompagnement social et familial sont bien pris en compte dans les dépenses commentées dans ce dossier, mais ne le sont pas dans le nombre de mesures, faute de remontées de qualité suffisante.

² Les évolutions en euros constants sont déflatées à l'aide de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de France. En 2024, cet indice a augmenté de 2,0 % en moyenne annuelle.

à nouveau entre fin 2021 et fin 2023. La forte progression du nombre d'accueils provisoires de jeunes majeurs observée entre 2018 et 2021 y contribue également³.

Entre fin 2015 et fin 2019, le nombre de MNA et de jeunes majeurs anciennement MNA a ainsi augmenté de 29 % en moyenne par an, contre 1,1 % pour les accueils des enfants non MNA. La crise sanitaire survenue en 2020 et la forte chute des flux migratoires qui en a découlé, combinées aux difficultés rencontrées par les départements à prendre en charge des MNA cette année-là, ont entraîné une baisse du nombre de MNA accueillis entre fin 2019 et fin 2021 (-20 % en moyenne par an). Dans le même temps, le nombre de jeunes majeurs anciennement MNA a continué d'augmenter (+31 % en moyenne par an).

Entre fin 2021 et fin 2023, le nombre de MNA pris en charge repart à la hausse (+24 % en moyenne par an), porté par la reprise des flux migratoires, tandis que le nombre de jeunes majeurs anciennement MNA diminue (-7,6 % en moyenne par an), en conséquence de la baisse du nombre de MNA pendant la crise sanitaire⁴. En 2024, la tendance s'inverse : le nombre de MNA diminue (-2,6 %), suggérant une baisse des flux migratoires, et le nombre de jeunes majeurs anciennement MNA augmente (+8,9 %).

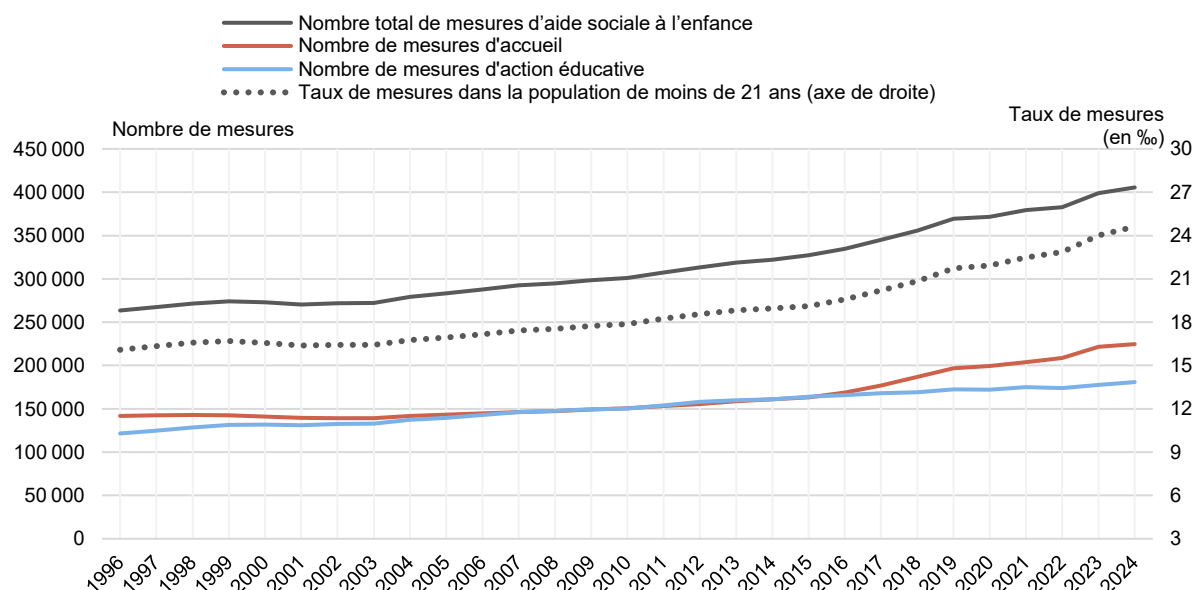
Par ailleurs, le nombre de jeunes majeurs bénéficiant d'un accueil provisoire jeune majeur (APJM) a connu une forte hausse entre fin 2018 et fin 2021 (+21 % en moyenne par an). Cet accroissement résulte des mesures spécifiques mises en place au cours de la crise sanitaire pour le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs, conjuguées à celles prévues dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Lancée fin 2018, cette dernière vise notamment à empêcher les sorties dites « sèches » de l'ASE une fois la majorité atteinte par les jeunes concernés, via une contractualisation entre l'État et les départements. Par la suite, la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants renforce la prise en charge des jeunes majeurs en difficulté financière et sociale, y compris lorsqu'ils ont quitté l'ASE et souhaitent à nouveau être accompagnés avant leurs 21 ans. La baisse du nombre de jeunes majeurs observée en 2022, a priori contre-intuitive, concerne en premier lieu les anciens MNA, comme mentionné précédemment. Ensuite, leur nombre repart à la hausse : +0,3 % en 2023 et +6,5 % en 2024.

Le fort accroissement du nombre de MNA accueillis, puis du nombre de jeunes majeurs, anciens MNA ou non, s'est traduit par des évolutions dans la répartition des mesures par type de décision et dans la répartition par âge des enfants confiés à l'ASE. De la même manière, la hausse du nombre d'adolescents et de jeunes majeurs accueillis contribue à expliquer le développement des modalités d'accueil dans des hébergements éclatés ou autonomes.

³ Les jeunes confiés à l'ASE pendant leur minorité peuvent bénéficier, jusqu'à 21 ans, d'une prise en charge dans le cadre d'un accueil provisoire de jeune majeur (APJM), lorsqu'ils ne disposent pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants (art. L. 222-5, 5° du CASF). Cette prise en charge concerne notamment les mineurs non accompagnés devenus majeurs, en raison de leur situation de vulnérabilité à la majorité. Elle s'est renforcée à partir de 2018 dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, des mesures exceptionnelles mises en œuvre pendant la crise sanitaire, puis de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Les jeunes majeurs de moins de 21 ans n'ayant pas été connus des services de l'ASE peuvent également être pris en charge sous certaines conditions.

⁴ L'âge des MNA à leur prise en charge par l'ASE implique qu'ils atteignent la majorité très peu d'années après cette dernière. Les données transmises par la cellule MMNA montrent ainsi qu'en 2024, 59 % des MNA entrés dans le dispositif de la protection de l'enfance ont 16 ou 17 ans (contre 68 % en 2023 et 73 % en 2022).

Graphique A Évolution du nombre de mesures d'aide sociale à l'enfance au 31 décembre, de 1996 à 2024



Lecture > Au 31 décembre 2024, 405 500 mesures d'aide sociale à l'enfance sont en cours, soit 25 mesures pour 1 000 jeunes de moins de 21 ans.

Champ > France, y compris Mayotte à partir de 2015.

Sources > Drees, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2025 (résultats arrêtés fin 2025).

Une diminution de la part des enfants confiés à l'ASE accueillis par un assistant familial

La part d'enfants accueillis chez des assistants familiaux au sein des bénéficiaires confiés à l'ASE s'établit, fin 2024, à 35 %, contre 56 % en 2006. Les établissements habilités constituent, pour la troisième année consécutive, la modalité d'accueil la plus fréquente (40 % fin 2024 et fin 2023, 41 % fin 2022) [graphique B]. Cette répartition selon les modes d'accueil principaux varie néanmoins selon l'âge. À son maximum pour les enfants de 3 à 5 ans (63 %), l'accueil chez un assistant familial ne concerne plus que 15 % des 16-17 ans, au profit de l'accueil en établissement (56 %), des modalités d'accueil pour adolescents autonomes (11 %) et des autres types d'accueil (19 %).

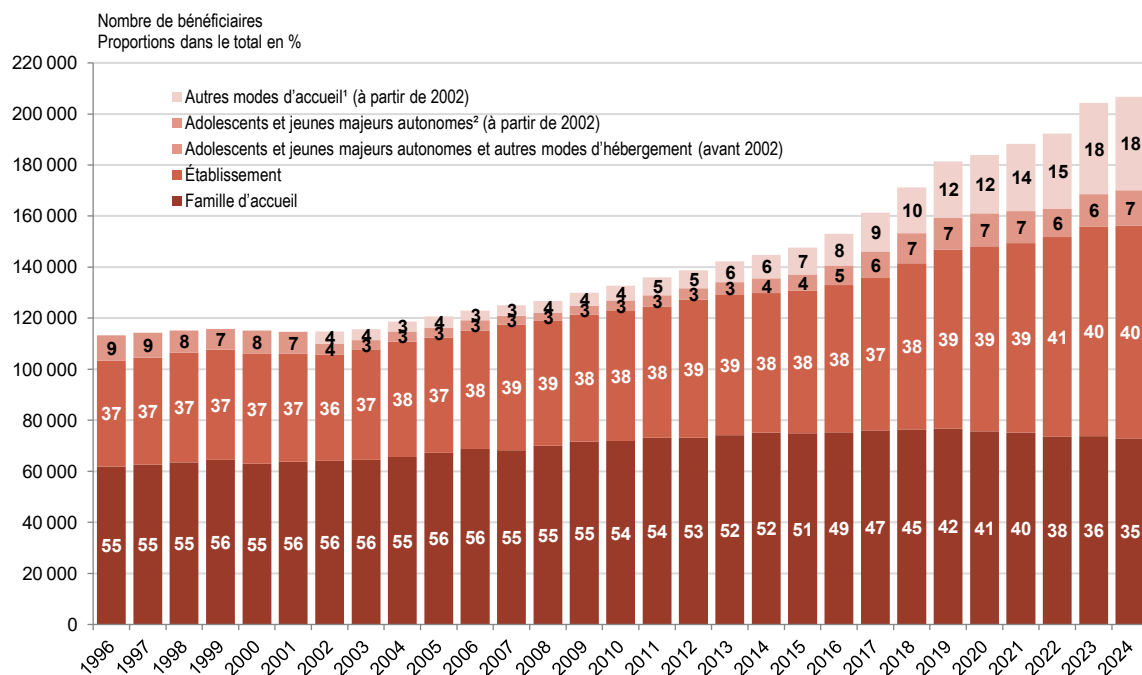
Fin 2021, selon l'enquête auprès des établissements et services de la protection de l'enfance (ES-PE), 74 100 enfants et jeunes majeurs sont accueillis par l'un des 2 137 établissements de l'ASE. Ces derniers disposent de 79 900 places, un nombre en hausse de 23 % par rapport à 2017 (chapitre 5). Le taux d'occupation de ces places s'élève à 93 %, soit 2 points de moins qu'en 2017. Le taux d'encadrement en personnels dans ces structures s'élève à 79 emplois, en équivalent temps plein (ETP), pour 100 places. En moyenne, les jeunes accueillis ont 13 ans et séjournent 14 mois dans l'établissement, mais leur profil et la durée d'hébergement varient sensiblement selon les missions des établissements.

Fin 2021, 15 % des jeunes accueillis dans un établissement de l'ASE ont une reconnaissance administrative d'un handicap par une maison départementale des personnes handicapées (MDPH), soit près de 11 000 jeunes. Ce taux s'élève à 23 % en famille d'accueil selon l'enquête nationale sur les assistants familiaux de 2021.

Parmi les enfants hébergés en établissement de l'ASE fin 2021, 40 % de ceux de 11 ans, en âge d'aller au collège, sont scolarisés à l'école primaire, ce qui représente un retard scolaire fréquent. À titre comparatif, le taux de retard à l'entrée au collège est de 7 % dans l'ensemble de la population en 2021-2022⁵.

⁵ Champ : France, enseignement public et privé (source : DEPP).

Graphique B Évolution de la répartition par mode d'accueil principal des enfants confiés à l'ASE au 31 décembre, de 1996 à 2024



1. Placement auprès d'un accueillant durable et bénévole, chez la future famille adoptante, attente de lieu d'accueil, placement à domicile, 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 appartement, etc.

Lecture > Au 31 décembre 2024, 72 900 jeunes confiés à l'ASE, soit 35 %, vivent principalement en famille d'accueil.

Champ > France, y compris Mayotte à partir de 2015.

Source > Drees, enquête Aide sociale.

Des disparités géographiques marquées

La part de bénéficiaires d'une mesure d'ASE parmi les moins de 21 ans est de 2,4 % fin 2024 au niveau national, et varie fortement selon les départements. 43 départements ont une part comprise entre 2,2 % et moins de 3,2 %, tandis que 29 départements ont une part inférieure à 2,2 %, dont 15 en dessous de 1,9 %. Il s'agit de départements franciliens (petite et grande couronne) et de l'Eure, des départements du quart sud-est de la France (Ain, Hautes-Alpes, Corse, Isère et Haute-Savoie), ainsi que de la Guyane et de Mayotte. À l'opposé, 29 départements ont une part supérieure ou égale à 3,2 %, dont quatre une part supérieure ou égale à 4,0 % : le Cantal, la Meuse, la Creuse et la Nièvre.

Les départements se distinguent également par des recours variables aux différentes modalités d'accueil pour les enfants qui leur sont confiés. Dans 45 départements, la proportion d'enfants accueillis chez un assistant familial varie de 27 % à 44 %. Dans près d'un département sur quatre, cette part est inférieure. Ces départements sont davantage représentés dans l'est de la France, en Île-de-France et au sud de l'Hexagone. À l'inverse, une collectivité sur trois recourt davantage, en proportion, à des assistants familiaux. En particulier, dans 13 départements, au moins 54 % des jeunes confiés à l'ASE sont en famille d'accueil, une proportion supérieure à 150 % de la valeur médiane de cet indicateur. Il s'agit notamment des départements et régions d'outre-mer (DROM).

La proportion de mesures d'ASE faisant suite à une décision judiciaire varie sur le territoire, révélant des pratiques diverses. Ce constat est cependant davantage marqué au sein des actions éducatives. La part d'aides éducatives à domicile (AED, relevant d'une décision administrative) dans l'ensemble des actions éducatives varie de moins de 5 % à 55 %. Cette proportion est inférieure à 20 % dans 14 départements, et très faible dans le Lot-et-Garonne (5 %). À l'inverse, elle excède 50 % dans trois collectivités seulement : le Loiret, les Deux-Sèvres et le Conseil départemental du Rhône.

Enfin, les dépenses moyennes d'ASE par habitant sont hétérogènes. Ceci résulte de la variabilité des taux de mesures d'ASE dans la population de moins de 21 ans sur le territoire, d'une part, et de l'hétérogénéité des dépenses moyennes par bénéficiaire, d'autre part. Les disparités de dépenses départementales peuvent en partie s'expliquer par le poids variable du recours aux différents modes de prise en charge (accueil familial ou en établissement notamment) et par les écarts de coûts de ces derniers. Les dépenses d'accueil par bénéficiaire ont ainsi

tendance à être plus élevées dans les départements où l'accueil familial est proportionnellement plus faible. En 2024, la dépense annuelle d'accueil moyenne par bénéficiaire est de 42 400 euros au niveau national. Dans deux collectivités sur trois, les montants moyens sont compris entre 32 300 et moins de 48 500 euros. La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire est bien moins élevée lorsqu'il s'agit d'une action éducative : 4 000 euros au niveau national en 2024. Dans près d'un département sur deux, le montant moyen est compris entre 2 800 et 4 600 euros.