

Les enfants protégés en France. Différences selon les politiques départementales de prise en charge

Lucy MARQUET^{1,2}, Zoé PERRON², Isabelle FRECHON^{1,3}

¹Laboratoire Clerse-UMR 8019

²Institut national d'études démographiques

³Laboratoire Printemps-UMR 8085

En France, au 31 décembre 2009, environ 271 500 mineurs étaient protégés suite à une décision du juge des enfants au titre du danger encouru dans leur famille (article 375 du Code civil) ou dans le cadre d'une décision administrative des services de l'Aide sociale à l'enfance, ce qui représente près de 2 % des moins de 18 ans (Oned, 2012). La protection peut également être prolongée entre 18 et 21 ans dans le cadre d'un « contrat jeune majeur » mis en œuvre par les départements en direction de jeunes en difficultés. Fin 2009, environ 21 200 jeunes étaient ainsi protégés, soit 0,9 % des jeunes âgés de 18 à 21 ans.

Les interventions en protection de l'enfance sont fixées au niveau national par la loi. Selon les besoins de l'enfant et de sa famille, elles peuvent prendre différentes formes qui vont de l'aide financière à l'intervention d'un éducateur au domicile parental (« suivi en milieu ouvert »), jusqu'au placement de l'enfant. L'enfant est retiré de sa famille en dernier ressort si les professionnels évaluent qu'il court un « danger » immédiat pour sa « santé », sa « sécurité », sa « moralité », ou si les « conditions de son éducation ou de son développement... sont gravement compromises ». Or, depuis les lois de décentralisation de 1983-1984, l'organisation des politiques de protection de l'enfance est de la responsabilité des départements. Ainsi, si le mode de protection est le résultat d'une évaluation au cas par cas de la situation de l'enfant, les formes de prise en charge sont susceptibles de dépendre des moyens d'intervention disponibles au sein du département. Néanmoins, l'analyse des divergences territoriales se heurte à un manque criant de données statistiques sur les enfants protégés à tous les niveaux géographiques.

Aujourd'hui, l'observation de la protection de l'enfance est en évolution à deux niveaux :

– dans le domaine de la statistique publique, suite à la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance¹ ;

(¹) Par les articles 12 et 16 de la loi du 5 mars 2007 et le décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

– par le biais de l'étude longitudinale sur l'autonomisation après le placement » (Elap), actuellement en cours à l'Institut national d'études démographiques (Ined).

Après avoir précisé le contexte actuel et à venir en matière de connaissance statistique des enfants protégés et les sources utilisées dans cet article, nous nous intéresserons aux divergences départementales observables en France métropolitaine, que nous chercherons à éclairer dans une troisième partie à partir de l'analyse de données administratives recueillies auprès de 7 départements qui participent au projet Elap, ces données détaillées faisant écho aux informations devant être recueillies suite à la loi de 2007.

Une observation de la protection de l'enfance en mouvement

Politiques décentralisées et système statistique public

Actuellement, les statistiques de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) sur les « Bénéficiaires de l'Aide sociale à l'enfance » constituent la source la plus complète sur la protection de l'enfance en France. Elles reposent sur l'exploitation des données gestionnaires des services de l'Aide sociale à l'enfance qui finançaient 99 % des mesures de placement ou de suivi en milieu ouvert, au 31 décembre 2009, au niveau de la France entière¹ (Oned, 2012, p. 70). Ces statistiques sont établies à partir de données administratives transmises une fois par an des départements au niveau national sous forme de tableaux statistiques et l'observation qui en découle se limite à quelques caractéristiques départementales de prise en charge. En effet, les données agrégées en amont par chaque département rendent compte des effectifs des différentes « mesures » en cours au 31 décembre de chaque année (mesures de placement ou de milieu ouvert), sans permettre des croisements entre les différentes informations et surtout sans renseigner les caractéristiques des enfants protégés, y compris leur âge et leur sexe.

Depuis la loi sur la protection de l'enfance de 2007, l'observation de la protection de l'enfance en France s'est modifiée. Chaque département a maintenant l'obligation de transmettre au niveau national des données individuelles qui devraient, à terme, permettre de mieux connaître la situation sociale et familiale des enfants protégés au fur et à mesure de leur parcours de prise en charge. Néanmoins, le système d'observation tarde à se mettre en place car il demande aux départements d'intégrer des nomenclatures harmonisées au niveau national dans des systèmes d'informations qui se sont développés spécifiquement au niveau local et d'adapter les saisies informatisées non plus uniquement à des fins gestionnaires, comme cela a toujours été le cas, mais aussi à des fins de connaissance des caractéristiques

¹ Le 1 % restant correspond aux prises en charge mises en œuvre et financées par la Direction départementale de protection de la jeunesse (DPJJ) dans le cadre d'une mesure de protection civile ou d'une protection jeune majeur. La source des données n'étant plus, dans ce cas, les services départementaux d'aide sociale à l'enfance, nous avons dû exclure de cette analyse les populations concernées : au 31 décembre 2009, la DPJJ mettait en œuvre et finançait 2 266 mesures d'assistance éducative en direction de mineurs et 1 021 mesures de protection jeunes majeurs (Oned, 2012, p. 70).

des enfants et de leur famille (Marquet, 2010, 2009). En raison de ces difficultés, une progressivité dans la transmission des informations des départements vers le niveau national a été proposée en 2013¹. Dans ce cadre, les informations d'ores et déjà enregistrées dans l'ensemble des départements pour la gestion des prises en charge (*a minima* la date de naissance, le sexe et les caractéristiques et temporalités des différentes mesures mises en œuvre en direction de l'enfant) devraient être plus rapidement homogénéisées pour être transmises à l'Oned ; les autres informations relatives à l'environnement de l'enfant devant parvenir plus tard, selon un classement en trois étapes qui tient compte du niveau de difficulté à les recueillir.

Projet Elap

Le projet Elap a vu le jour en 2007 avec pour objectif final de connaître les conditions de vie des jeunes un peu avant et après leur sortie de placement. Dans le contexte explicité précédemment, un premier volet de ce projet a consisté à reconstituer, à partir de dossiers papier archivés (davantage documentés que les données informatisées), les trajectoires de prise en charge d'une cohorte d'enfants placés (Elap₁). Cette étude réalisée sur deux départements a permis d'analyser plus de 800 trajectoires de jeunes placés avec, à chaque nouvelle mesure, les motifs d'entrée, de réorientation ou de sortie (Frechon *et al.*, 2009 ; Frechon, Marquet et Séverac, 2011 ; Frechon et Robette, 2013). Celle-ci a notamment permis de connaître les âges auxquels les jeunes sortent de prise en charge et de mettre en évidence des manques récurrents d'informations comme les caractéristiques socio-économiques de la famille.

Le second volet de ce projet² prévoit une enquête en deux vagues : la première auprès de 1 500 jeunes placés et âgés de 17 à 20 ans (révolus) et la seconde 18 mois après, auprès de ces mêmes jeunes qui seront sortis de placement. Le suivi longitudinal sera ensuite poursuivi à plus long terme mais uniquement auprès d'une centaine de jeunes, avec des méthodes d'analyse cette fois-ci qualitative. La départementalisation de la protection de l'enfance ainsi que l'absence de base de données unique n'a pas permis la construction d'un échantillon à l'échelon national. Le champ de l'enquête se limite donc à deux grandes régions françaises : le Nord-Pas-de-Calais et l'Île-de-France. Les deux départements du NPDC et cinq des huit départements d'Île-de-France (75, 77, 91, 92, 93) ont accepté d'y participer. La 1^{ère} vague d'enquête est actuellement sur le terrain. Si la constitution d'un échantillon avec des résultats représentatifs constitue une véritable avancée dans le champ de la protection de l'enfance, cette représentativité reste néanmoins limitée aux jeunes accueillis de 17 à 20 ans dans ces

¹ Recommandation n° 3 de la « Démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance », rapport du comité d'experts présidé par Michel Legros remis à Madame la ministre déléguée chargée de la Famille, Dominique Bertinotti, le 2 juillet 2013.

² Le projet Elap est soutenu par l'Agence nationale de la recherche (ANR) dans le cadre de son programme 2012 Inégalité-Inégalités.

sept départements. Une étude dite de « contextualisation » complète donc ce projet en situant les 7 départements de l'enquête par rapport aux autres départements français.

L'autre objectif de cette étude de contextualisation¹ est de développer les connaissances des profils de prises en charge des enfants. Nous avons recueilli directement, auprès des départements de l'enquête, des informations individuelles et anonymisées issues de leurs bases de données gestionnaires et informatisées. Dans les sept départements, 63 139 enfants ou jeunes âgés de moins de 21 ans sont protégés à une date récente (qui varie entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2011²), soit 23 % des enfants placés en France et 20 % de ceux suivis en milieu ouvert³. Les données collectées permettent d'étudier les caractéristiques par âge et sexe de ces enfants protégés selon les types de prises en charge mis en œuvre (milieu ouvert, placement), les prises en charge multiples pour un même enfant⁴, le type de placement pour les enfants placés et la localisation de leur lieu de placement (dans le département qui finance la mesure ou dans d'autres départements français). Enfin, cette étude s'intéresse à terme à l'effet des contextes territoriaux – politiques, démographiques, économiques et sociaux – sur la trajectoire des enfants placés et leur insertion en fin de prise en charge.

Données utilisées

La proportion et les caractéristiques des enfants dépendent du contexte démographique, économique et social du territoire ; des difficultés des enfants, de leur famille et des jeunes au moment de leur accès à l'autonomie ; des politiques d'intervention et des moyens disponibles des départements. À partir des données de la Drees et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), nous dresserons une cartographie des différences départementales en matière de protection des mineurs et des jeunes majeurs en tenant compte des contextes démographiques puis en abordant le contexte social des départements à partir de données de l'Insee. Puis, nous chercherons à éclairer les divergences au niveau des départements de l'enquête Elap : d'abord, à partir des différents profils par âges d'enfants protégés qui sont source d'information sur les modes d'intervention des départements et sur la spécificité des populations accueillies, puis par l'étude de la localisation des lieux de

¹ L'étude de contextualisation a bénéficié du soutien financier de la Drees.

² Pour des raisons de faisabilité, les données collectées sur les enfants protégés réfèrent à des dates différentes d'un département à l'autre : le 31 décembre 2010 dans un département d'Île-de-France, le 31 décembre 2011 dans un département du Nord-Pas-de-Calais et le 30 juin 2011 pour les cinq autres départements.

³ Selon les données de l'étude de contextualisation, 5 % des mineurs et 8 % des jeunes majeurs étaient à la fois accueillis et suivis en milieu ouvert au moment de l'étude.

⁴ Un enfant peut faire simultanément l'objet de plusieurs mesures, les doubles mesures les plus fréquentes étant l'association d'une mesure en milieu ouvert et d'un placement. Selon nos estimations, environ 6 % des enfants et des jeunes protégés sont à la fois placés et suivis en milieu ouvert.

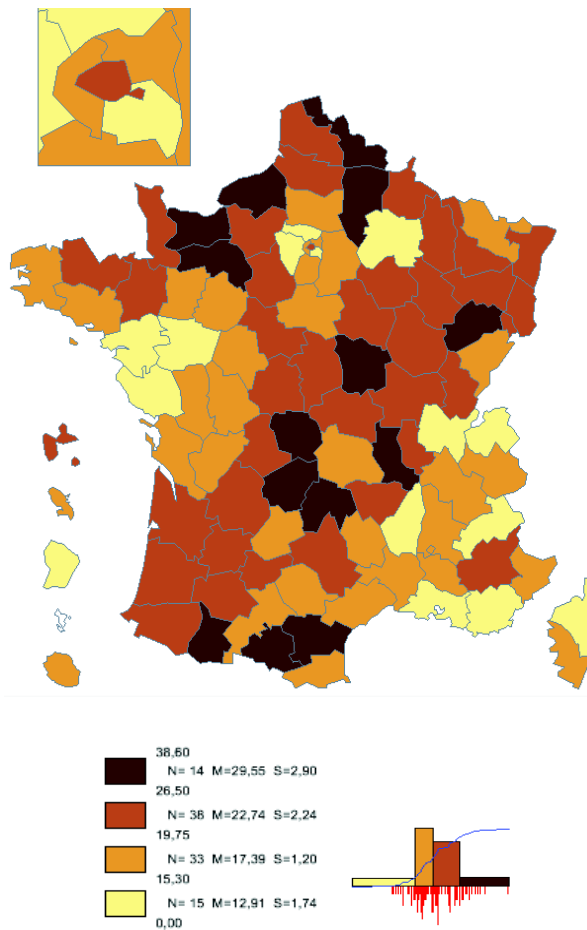
placement qui renseignent sur les moyens disponibles et les conditions de vie des jeunes. Cette analyse est réalisée à partir des données de l'étude de contextualisation. Les données reflètent l'hétérogénéité des bases gestionnaires départementales. Nous venons d'achever l'harmonisation des informations caractérisant les prises en charge en cours. Les résultats présentés ici resteront donc transversaux. Ils sont récents et, pour l'instant, nous nous sommes engagées auprès des départements à ne pas les citer. Lorsque nous utiliserons les données de la Drees – publiques –, nous pourrions les présenter par leurs noms mais les résultats de l'étude de contextualisation seront présentés en trois grands groupes : les 2 départements du Nord-Pas-de-Calais (NPC1 et NPC2) ; les 3 départements de la petite couronne francilienne (PC1 ; PC2 et PC3) ; les 2 départements de la grande couronne francilienne (GC1 et GC2).

Diversités départementales en protection de l'enfance en France

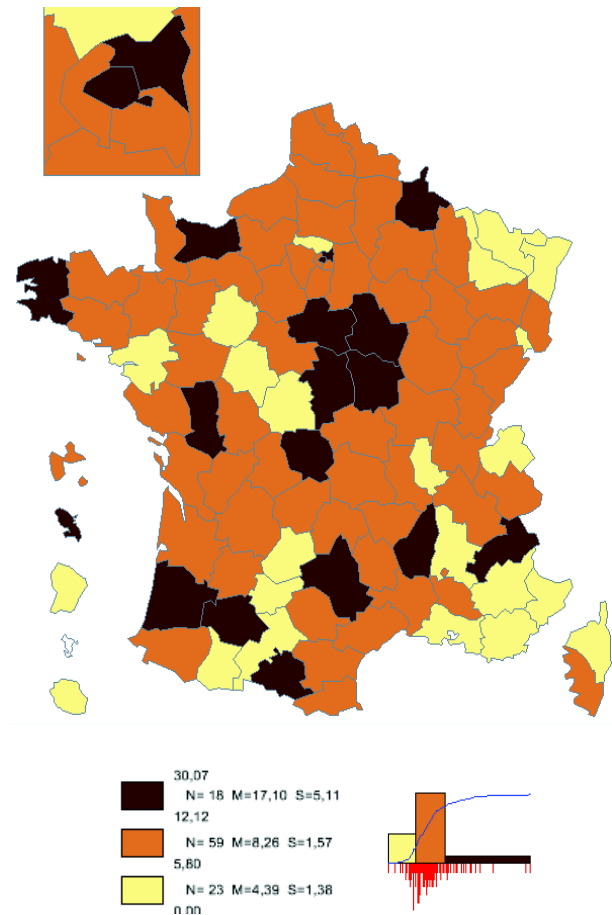
Prévalence des mesures de protection

Le rapport des effectifs de mesures en cours au 31 décembre 2009 aux effectifs de jeunes de même âge met en exergue une forte variabilité de la prévalence des enfants protégés, reflet de la tradition départementale des politiques de protection de l'enfance en France. Selon les départements, la proportion de mesures de protection varie de 10 à 37 pour 1 000 jeunes de moins de 18 ans (France entière : 19 ‰) ; plus faible pour les jeunes majeurs, elle varie de 2 à 17 pour 1 000 jeunes âgés de 18 à 21 ans (France entière : 8 ‰). Les mesures de protection pour 1 000 mineurs sont particulièrement fréquentes dans le nord de la France, en Basse-Normandie, dans des départements qui se situent sur une diagonale qui va du nord-est (à l'exception de la Moselle) au sud-ouest et dans quelques départements des Pyrénées, les taux maximum concernant les Hautes-Pyrénées (39 ‰), le Nord et la Creuse (32 ‰) (carte 1). À l'opposé, les proportions minimales s'observent dans le Val-de-Marne, le Val-d'Oise et les Yvelines, les Hautes-Alpes, la Haute-Savoie, la Marne et en Haute-Corse (de 10 à 13 ‰). Après la majorité et jusqu'à 21 ans, certains jeunes peuvent être protégés dans le cadre d'une mesure qui prend la forme d'un « contrat social » entre eux et l'ASE. En comparaison avec la proportion de mineurs protégés, cette mesure « jeune majeur » est deux fois moins fréquente au niveau de la France entière, les différences observées étant ici, plus que pour les mineurs, le résultat de choix de politique départementale (carte 2). Globalement, les départements qui prennent plus souvent en charge les jeunes majeurs protègent également plus de mineurs, à l'exception de l'Ardèche et des Hautes-Alpes. À l'opposé, deux départements protègent peu de jeunes majeurs alors que, en proportion, ils prennent en charge beaucoup de mineurs : la Meurthe-et-Moselle et les Hautes-Pyrénées.

CARTE 1 : MESURES DE PROTECTION POUR MINEURS POUR 1 000 JEUNES DE MOINS DE 18 ANS



CARTE 2 : MESURES DE PROTECTION POUR MAJEURS POUR 1 000 JEUNES DE 18-21 ANS



Champ : en France, selon les départements au 31 décembre 2009. Cartes réalisées à l'aide de Philcarto.

Sources : Drees, bénéficiaires de l'Aide sociale à l'enfance ; Insee, Recensement, estimation au 1^{er} janvier 2009.

Prévalence du placement et des mesures en milieu ouvert

Selon les données de la Drees, la part des mesures de placement dans l'ensemble des mesures de protection pour mineurs varie de 25 % dans le département des Hautes-Alpes (05) à 77 % dans la Marne (51), le complément étant constitué par les mesures en milieu ouvert qui ont aussi pour vocation à être considérées comme des mesures de prévention pour éviter le placement (en France, 48 %)¹. Selon les départements, la prévalence des mesures de milieu ouvert, de 3 à 28 mesures pour 1 000 mineurs (moyenne=10,9 ; écart-type=4) varie plus que celle des placements : de 3 à 16 mesures pour 1 000 mineurs (moyenne=9,3 ; écart-type=2,5).

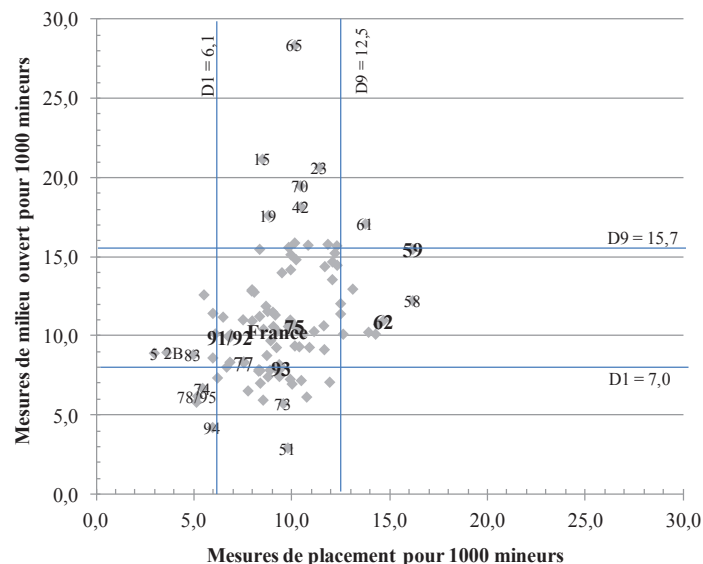
¹ Dans certains départements, il existe cette même alternative entre accueil ou suivi en milieu ouvert pour les jeunes majeurs. Néanmoins, la différence n'étant pas toujours bien établie, les données qui sont transmises à la Drees rendent parfois compte de cette réalité de façon erronée. En conséquence, nous préférons ne pas en tenir compte ici.

Pour comprendre les choix des départements de développer des mesures en milieu ouvert ou des placements, nous examinons, au sein de départements dont la proportion d'enfants placés est semblable, la prévalence des prises en charge en milieu ouvert (figure 1).

Parmi les 13 départements où la proportion de mineurs placés est inférieure au premier décile (D1=6,1 ‰), seuls deux présentent une proportion de jeunes suivis en milieu ouvert supérieure à la moyenne : la Lozère et la Corse-du-Sud (respectivement 12,6 ‰ et 11,4 ‰). Ainsi, le faible niveau de placement est davantage le signe d'une plus faible propension à protéger les mineurs qu'un choix de développer des prises en charge en milieu ouvert à la place du placement, en particulier dans les 4 départements où la prévalence du milieu ouvert se situe aussi sous le premier décile (D1=7,0) : Val-de-Marne (94), Val-d'Oise (95), Yvelines (78) et Haute-Savoie (74).

À l'opposé, parmi les 11 départements où la proportion d'enfants placés est supérieure au dernier décile (D9=12,5), le Nord (59) et l'Orne (61) se distinguent par une utilisation également relativement importante des mesures en milieu ouvert (respectivement 15,5 ‰ et 17,1 ‰) ; dans les 9 autres départements, cette proportion varie de 10,1 ‰ à 12,9 ‰, le placement étant la mesure prépondérante pour 8 d'entre eux. Ainsi, dans ces départements où le placement est inévitable, les mesures en milieu ouvert viennent renforcer la protection des mineurs : la proportion de mineurs protégés y est ainsi supérieure à 22,7 ‰.

FIGURE 1 : DANS CHAQUE DÉPARTEMENT EN FRANCE, PROPORTION DES PLACEMENTS ET DES MESURES DE MILIEU OUVERT POUR 1 000 MINEURS



Note : le premier décile, D1, correspond à la valeur en dessous de laquelle se trouvent 10 % des départements et le dernier décile, D9, au-dessus de laquelle se trouvent 10 % des départements.

Lecture : dans le 65, on compte 28,3 mesures de milieu ouvert et 10,2 mesures de placement pour 1 000 mineurs.

Champ : France métropolitaine au 31 décembre 2009.

Sources : Drees, bénéficiaires de l'ASE ; Insee, Recensement, estimation au 1^{er} janvier 2009

A contrario, deux scénarios sont absents des choix des politiques départementales en France :

- celui consistant à développer les mesures de milieu ouvert au point qu’elles viennent se substituer de façon radicale aux mesures de placement (aucun département n’allie une forte prévalence des mesures en milieu ouvert avec une faible prévalence des mesures de placement) ;
- celui d’une faible prévalence des mesures de prévention dans un contexte de prévalence élevée des mesures de placement.

2.3. Prévalence du placement et caractéristiques sociales des territoires

Le placement d’un enfant est le dernier recours envisagé par les professionnels de la protection de l’enfance (travailleurs sociaux, juges des enfants) dans des situations où les difficultés se cumulent de façon telle (mauvais traitements, défaillance des parents pour protéger l’enfant, absence de parents ou d’autre responsable légal) qu’il est plus favorable pour l’enfant qu’il grandisse, au moins pendant quelque temps, en dehors de sa famille d’origine. De ce fait, on peut supposer que les politiques départementales sont davantage susceptibles de varier pour accompagner des jeunes dans des situations intermédiaires.

En l’absence, pour l’heure, de données sur les difficultés sociales et familiales des enfants protégés, certaines hypothèses peuvent être éclairées par la comparaison avec les caractéristiques sociales des territoires. L’exemple présenté ici compare la proportion de mineurs placés avec la proportion de jeunes sous le seuil de pauvreté (carte 3 et 4). Si les raisons du placement sont rarement, sinon jamais, motivées par des raisons de précarité (Frechon *et al.*, 2009), ce type de carte met pourtant en évidence des contextes départementaux où les familles sont plus nombreuses à connaître des difficultés socio-économiques mais aussi où l’insertion à l’âge adulte, qui intervient pour beaucoup juste après 18 ans, risque d’être plus difficile.

Malgré une intervention de la protection de l’enfance plus forte lorsque le contexte social est plus défavorisé, certains départements connaissent des logiques inversées. Ainsi, 14 des 23 départements où la proportion de mineurs placés est la plus élevée connaissent également une proportion maximale de jeunes considérés comme « pauvres » selon la définition de l’Insee et seuls 3 de ces 23 départements – les Landes (40), les Côtes-d’Armor (22) et la Côte-d’Or (21) – font partie des départements où la proportion de jeunes « pauvres » est faible. À l’opposé, la Corse et les Bouches-du-Rhône conjuguent davantage de précarité et une moindre intervention des politiques de protection de l’enfance, auxquels s’ajoutent le Gard et l’Hérault, où la prévalence des prises en charge en milieu ouvert est faible. Enfin, le taux de pauvreté est particulièrement bas dans les départements déjà mentionnés précédemment pour leur faible proportion d’enfants protégés (peu de placements et peu de suivis en milieu ouvert) : 07, 49, 74, 78, 94, 95.

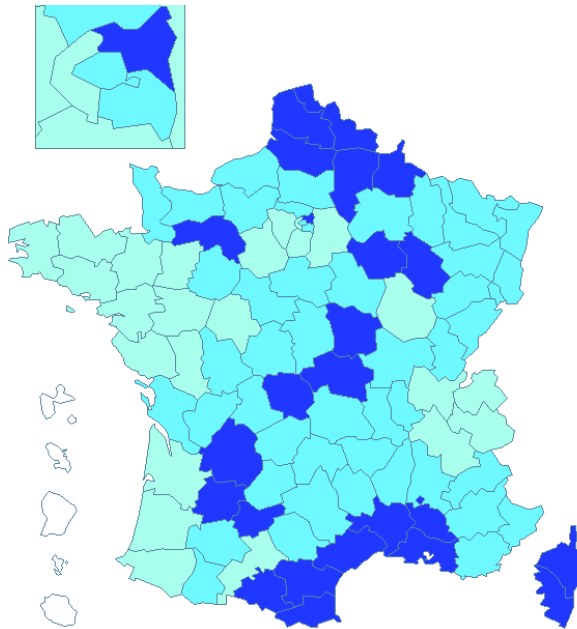
Dans la dernière partie de cette communication, nous cherchons à comprendre ces divergences départementales à partir de données détaillées recueillies auprès des 7

départements de l'enquête Elap. La situation de ces départements éclaire deux profils de départements au regard de la proportion de mineurs placés :

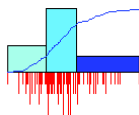
- les 2 départements du NPDC présentent des proportions supérieures au dernier décile ;
- les départements franciliens sont davantage dans des niveaux intermédiaires hauts – Paris et la Seine-Saint-Denis – ou intermédiaires bas – Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-et-Marne.

Précisons que ces départements franciliens ne sont pas représentatifs de leur région. En effet, les Yvelines, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise, qui n'ont pas intégré le projet, se distinguent par leur faible proportion de mineurs placés ou suivis en milieu ouvert. Enfin, un autre profil non représenté par l'enquête est celui des départements présentant une proportion particulièrement élevée de suivis en milieu ouvert.

CARTE 3 : PROPORTION DE JEUNES DE MOINS 20 ANS VIVANT SOUS LE SEUIL DE PAUVRETÉ EN 2009 (EN %)



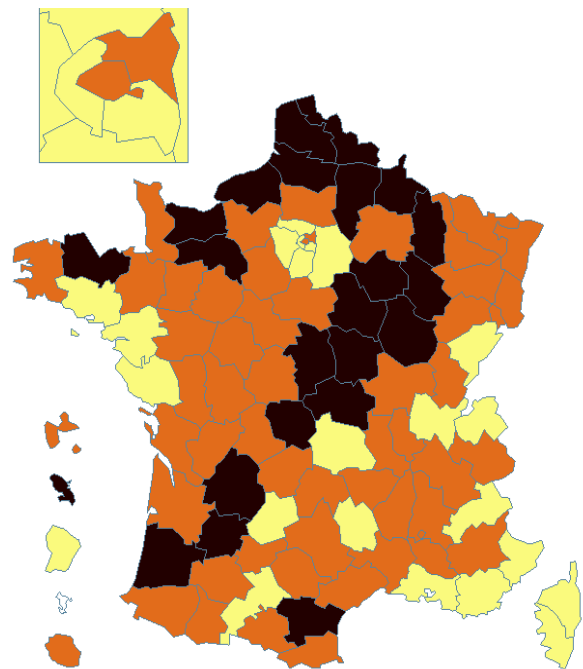
31,50	N= 24 M=24,69 S=2,47
21,50	N= 48 M=18,82 S=1,40
16,50	N= 24 M=14,32 S=1,39
10,40	



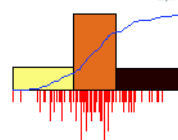
Note : selon l'Insee, un enfant est « pauvre » s'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian. En France, en 2009, 18,8 % des moins de 20 ans vivaient sous le seuil de pauvreté.

Source : Insee.

CARTE 4 : MINEURS PLACÉS POUR 1 000 JEUNES DE MOINS DE 18 ANS AU 31 DECEMBRE 2009



16,19	N= 23 M=12,89 S=1,41
11,08	N= 54 M=9,37 S=0,88
7,76	N= 23 M=6,06 S=1,13
2,96	



Sources : Drees, bénéficiaires de l'Aide sociale à l'enfance ; Insee, Recensement, estimation au 1^{er} janvier 2009.

Des profils variés dans les départements de l'enquête

Dans les sept départements de l'enquête, 21 mineurs sont protégés pour 1 000 jeunes de moins de 18 ans, avec 3 départements au-dessus de la moyenne nationale : les deux départements du NPDC et un département de la petite couronne francilienne (PC1). Par contre, pour les 18-20 ans, cette proportion est égale ou supérieure à la moyenne nationale dans 6 des 7 départements de l'enquête (tableau 1). Les proportions de mineurs protégés sont plus importantes dans les départements où celles des mineurs placés le sont également.

TABLEAU 1 : PROPORTION DE MINEURS ET JEUNES MAJEURS PROTÉGÉS POUR 1 000 JEUNES AUX MÊMES ÂGES ET RÉPARTITION (EN %) SELON LE TYPE DE MESURE DANS LES DÉPARTEMENTS DE L'ENQUÊTE ELAP ET EN FRANCE

		NPDC1	NPDC2	PC1	PC2	PC3	GC1	GC2	7 dptts ELAP	France*
Mineurs	Proportion de mineurs protégés pour 1000 jeunes de moins de 18 ans	32	24	22	16	15	16	14	21	19 ⁽¹⁾
	Part des mineurs uniquement placés	47%	57%	51%	53%	36%	46%	41%	48%	48% ⁽²⁾
	Part des mineurs uniquement suivis en milieu ouvert	46%	39%	45%	42%	58%	48%	57%	46%	52% ⁽²⁾
	Part des mineurs placés et suivis en milieu ouvert	7%	4%	4%	5%	7%	5%	2%	5%	/
J-majeurs	Proportion de jeunes majeurs protégés pour 1000 jeunes âgés de 18 à 21 ans	12	10	18	15	9	7	8	12	8 ⁽¹⁾
	Part des jeunes majeurs uniquement accueillis	46%	80%	91%	92%	81%	100%	75%	78%	NC ⁽³⁾
	Part des jeunes majeurs uniquement suivis en milieu ouvert	30%	20%	8%	9%	15%	0%	5%	15%	NC ⁽³⁾
	Part des jeunes majeurs accueillis et suivis en milieu ouvert	24%	0%	1%	0%	4%	0%	20%	8%	/

* Pour la France métropolitaine, au 31 décembre 2009, aucune statistique ne renseignant directement sur les effectifs de jeunes placés et/ou suivis en milieu ouvert, seules des informations sur les mesures financées peuvent aujourd'hui être recueillies au niveau national (source : Drees).

(1) Unité de compte : le jeune, sur la base des estimations de l'Oned qui tient compte d'une hypothèse concernant les prises en charge multiples, au niveau de l'ensemble (Oned, 2012, p. 57-58).

(2) Unité de compte : mesures financées par l'ASE compte tenu des prises en charge multiples qui ne sont pas distinguées en amont par les départements.

(3) La définition des mesures d'accueil dans l'ensemble des « contrats jeunes majeurs » varie d'un département à l'autre, ce qui nous amène à ne pas citer ici les statistiques établies en amont par les départements.

Champ : 7 départements d'IDF et du NPDC, au 31 décembre 2010, au 30 juin 2011 ou au 30 décembre 2011.

Lecture : dans le NPDC1, 32 mineurs sont protégés pour 1 000 jeunes de moins de 18 ans, dont 47 % sont placés, 46 % suivis en milieu ouvert et 7 % placés et suivis en milieu ouvert.

Sources : Ined, Elap-Étude de contextualisation ; Insee, Recensement de la population, estimation au 1^{er} janvier 2009.

Profils selon l'âge des jeunes placés ou suivis en milieu ouvert

Le suivi en milieu ouvert peut précéder ou accompagner le placement d'un jeune ou être la seule intervention que connaîtra un enfant le temps de surmonter une difficulté passagère au sein de sa famille. Si l'étude de contextualisation ne permet pas encore de

répondre à ces questions, l'analyse des profils par âge des jeunes placés et des jeunes suivis en milieu ouvert éclaire déjà sur la façon dont s'organisent ces interventions selon les politiques départementales.

Les profils par âge des jeunes suivis en milieu ouvert sont étonnamment similaires d'un département à l'autre, avec une intervention à domicile qui augmente avec l'âge jusqu'à 14-16 ans puis diminue quand on s'approche de la majorité et après (figure 2). Mis à part dans un des deux départements du NPDC (NPDC1), qui se distingue à chaque âge par une plus forte proportion de jeunes suivis en milieu ouvert, dans les autres départements de l'enquête Elap, cette proportion concerne, durant la première année de vie, 3 à 5 enfants pour 1 000 puis progresse jusqu'à un maximum de 13 à 16 jeunes pour 1 000 entre 14 et 16 ans ; une fois la majorité passée, moins de 3 jeunes sur 1 000 sont suivis en milieu ouvert. Ainsi, les proportions d'enfants suivis varient peu selon les départements, entre 8 et 11 %, sauf pour le département du NPDC déjà cité, où 17 mineurs sur 1 000 et 6 jeunes majeurs sur 1 000 sont suivis en milieu ouvert.

Dans l'ensemble des sept départements, la proportion de jeunes placés augmente avec l'âge pour atteindre un maximum avant 18 ans puis chuter au moment de la majorité (figure 3). Aux tout premiers âges de la vie, on remarque également que les mesures de protection sont davantage des mesures de placement que des suivis en milieu ouvert. Entre les deux, les enfants suivis en milieu ouvert sont à chaque âge légèrement plus nombreux.

Ainsi, ce qui varie le plus avec l'âge selon les départements, c'est la proportion d'enfants placés car celle des enfants en milieu ouvert reste la même quel que soit le département observé.

La proportion de mineurs protégés, particulièrement élevée dans les deux départements du Nord-Pas-de-Calais (NPDC : 32 % et 24 %), s'explique par une proportion d'enfants placés plus importante à chaque âge durant la minorité et à 18 ans révolus. De façon plus spécifique, le NPDC1 présente à la fois la plus forte proportion de jeunes placés mais aussi de jeunes en milieu ouvert, ce qui aboutit dans ce département à une proportion de jeunes protégés particulièrement élevée. Ainsi, dans ce département du NPDC qui compte autant de jeunes placés que de jeunes suivis en milieu ouvert, l'intervention des professionnels au domicile des parents apparaît comme une particularité de la politique départementale.

Dans deux départements de la petite couronne francilienne, PC1 et PC2, la proportion particulièrement importante de jeunes placés dès la fin de l'adolescence est liée à une spécificité départementale qui est l'accueil de « mineurs isolés étrangers », particulièrement nombreux sur leurs territoires à partir de 16 ans et dont la prise en charge continue après 18 ans¹. Au final, les proportions de jeunes majeurs protégés y sont parmi les plus fortes de France, 18 % et 15 %, elles sont également élevées dans PC1 avant 18 ans avec 22 mineurs

¹ Les données ont été recueillies avant la mise en application de la circulaire du ministère de la Justice du 31 mai 2013 qui organise l'orientation des « mineurs isolés étrangers » sur l'ensemble du territoire français.

protégés pour 1 000 jeunes versus 16 ‰ dans PC2. Dans le département qui protège davantage de mineurs (PC1), on remarque des proportions relativement importantes d'enfants placés avant 3 ans qui demandent d'être éclairées par le contexte démographique et social de ce département et par l'analyse des modes d'interventions à ces âges, en particulier l'intervention des services de protection maternelle et infantile qui sont en première ligne pour ces enfants.

FIGURE 2 : ENFANTS SUIVIS EN MILIEU OUVERT POUR 1 000 JEUNES À CHÂQUE ÂGE

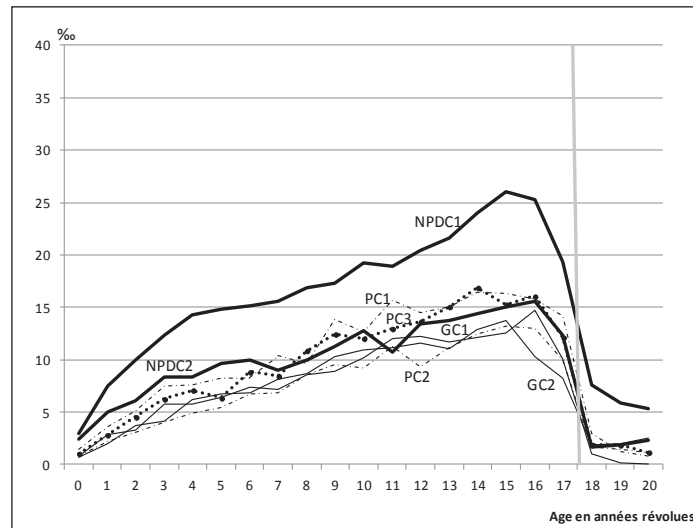
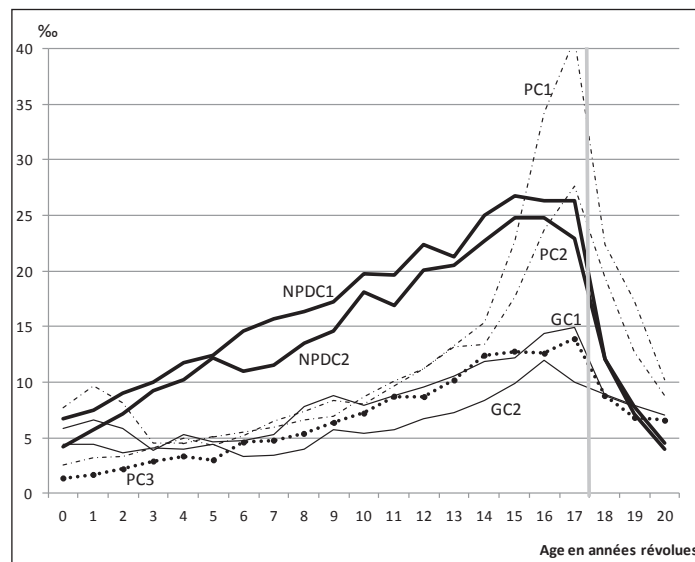


FIGURE 3 : ENFANTS PLACÉS POUR 1 000 JEUNES À CHÂQUE ÂGE



Champ : 7 départements d'IDF et du NPDC, au 31/12/2010, au 30/06/2011 ou au 30/12/2011.

Sources : Ined, Elap-Étude de contextualisation ; Insee, Recensement de la population, estimation au 1^{er} janvier 2009.

Dans les autres départements d'Île-de-France, la proportion de jeunes protégés est relativement plus faible à chaque âge, avec un plafonnement qui arrive plus tôt dans PC3 et

GC2, dès 14-15 ans, alors qu'il intervient à 16-17 ans dans la GC1. Au final, dans ces trois départements, on compte 14 à 16 mineurs protégés pour 1 000 jeunes de moins de 18 ans et, passée la majorité, 7 à 9 pour 1 000 jeunes de 18 à 21 ans, soit moins que la moyenne nationale pour les mineurs, mais dans la moyenne pour les plus de 18 ans. Si, globalement, comme dans les autres départements, la prévalence de la protection chute lorsqu'on passe la majorité, remarquons que, dans le GC2, la plus faible proportion de jeunes placés à la fin de la minorité aboutit, dans ce département, à un écart moindre entre la part de mineurs placés à la veille des 18 ans et celle des jeunes accueillis après 18 ans. L'étude des trajectoires de protection permettra de confirmer notre hypothèse qui serait que, dans ce département, une grande partie des mineurs placés continuent d'être suivis par les services de l'ASE après 18 ans, ce qui permet de les accompagner plus longuement dans leur prise d'autonomie¹.

Ces trois départements présentent, par ailleurs, la spécificité de développer de façon prépondérante les mesures en milieu ouvert pour les mineurs comme intervention unique (48 % à 58 % des mineurs protégés) ou en complément du placement dans le PC3 (7 % sont placés et suivis en milieu ouvert). Pour les jeunes majeurs, les mesures en milieu ouvert s'organisent de façons assez diverses : dans le PC3, 15 % sont uniquement suivis en milieu ouvert et 4 % cumulent placement et milieu ouvert ; assez différemment, dans le GC2, 20 % des jeunes accueillis sont également suivis en milieu ouvert et enfin dans le CG1, l'ensemble des mesures jeunes majeurs se traduisent « uniquement » par un accueil du jeune. En l'absence d'un référentiel national sur la mise en œuvre des « contrats jeunes majeurs » en France, il est difficile de distinguer ce qui est ici du ressort des modalités d'accompagnement des jeunes ou des modalités de formalisation des interventions.

Le mode d'accueil du jeune est choisi afin de répondre au mieux à ses besoins. Toutefois, les moyens disponibles dans les départements sont susceptibles de restreindre les choix possibles.

Localisation des lieux de placement

La Drees a, depuis peu de temps, inclus cette nouvelle information dans les données des « Bénéficiaires de l'ASE » à travers les effectifs d'enfants placés en dehors du département décidant de la mesure, celui-ci correspondant en général au département de résidence des parents de l'enfant. Parmi les 89 départements ayant fourni l'information, la proportion de mineurs placés en dehors du département varie de 0 à 9 % pour 70 départements (avec une distribution très régulière des départements tout au long de cette échelle), de 10 à 16 % pour 12 départements et de 19 à 64 % pour 7 départements, dont seulement deux, la Lozère et le Vaucluse, ne font pas partie de la région francilienne.

¹ Cette hypothèse est susceptible d'être contredite si ce département accueille, après 18 ans, de nombreux jeunes non pris en charge durant leur minorité, ce qui irait à l'encontre des politiques généralement développées actuellement en France.

Selon l'étude de contextualisation, 2 des 3 départements de la petite couronne parisienne n'accueillent sur leur territoire que de 30 % à 62 %¹ des jeunes dont ils ont décidé le placement, et placent entre 12 % et 17 %² de leurs jeunes en dehors de la région IDF (tableau 2). Dans les deux départements de la grande couronne, la part de jeunes accueillis dans le département est plus importante : respectivement 88 % et 70 %, et la part de ceux qui sont placés en dehors de la région IDF est de 7 % et 13 %. À l'opposé, les départements du NPDC accueillent sur leur propre territoire plus de 90 % des jeunes qu'ils placent et, au sein de la région, 95 % de leurs jeunes.

TABLEAU 2 : RÉPARTITION DES JEUNES PLACÉS (0-20 ANS RÉVOLUS) SELON LA LOCALISATION DU LIEU DE PLACEMENT (EN EFFECTIFS ET EN %)

	NPDC1	NPDC2	PC1	PC2	PC3	GC1	GC2
Dans le département	92%	90%	44%	62%	30%	88%	70%
Dans la région en dehors du département	3%	4%	22%	21%	29%	5%	14%
En dehors de la région	5%	5%	34%	12%	17%	7%	13%
Non renseignés	0%	0%	0%	5%	25%	0%	3%

Au regard des modalités d'enregistrement au sein des conseils généraux, une hypothèse serait que les données non renseignées correspondent en grande partie à des mesures non mises en œuvre. Si cette hypothèse se trouve vérifiée, dans le PC2, 65 % des placements se feraient dans le département, 22 % dans la région hors du département, 13 % en dehors de la région ; pour le PC3, ces proportions seraient respectivement de 39 %, 38 % et 22% ; pour la GC2, les proportions seraient les mêmes.

Champ : 7 départements d'IDF et du NPDC, au 31 décembre 2010, au 30 juin 2011 ou au 30 décembre 2011.

Source : Ined, Elap-Étude de contextualisation (résultats provisoires).

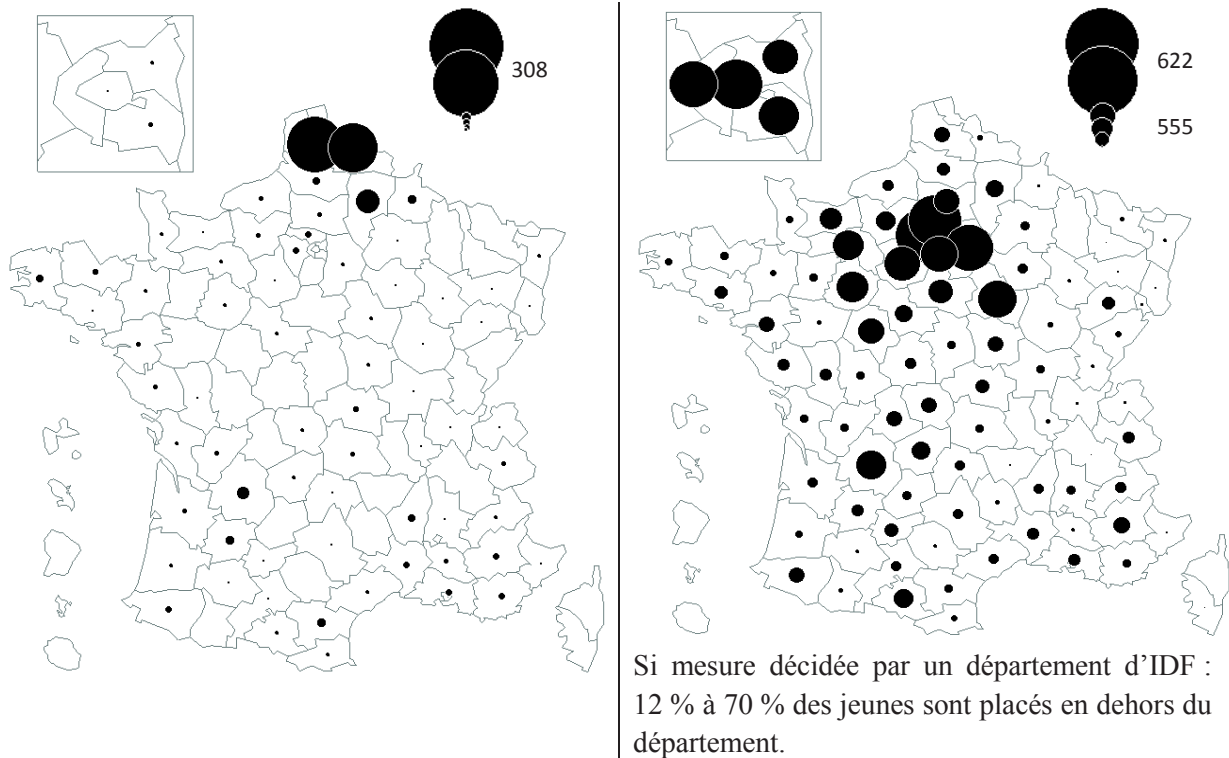
L'éloignement du lieu d'accueil par rapport au lieu d'origine est un phénomène encore mal connu. La perdurance d'un mode de protection où l'éloignement du jeune était volontairement recherché, la montée des prix du parc immobilier et la saturation du nombre de places de prise en charge sur un département expliquent que certains jeunes puissent être placés à plusieurs centaines de kilomètres de leur territoire d'origine. Dans les départements du NPDC, les dépassements de territoire vont rarement au-delà des départements limitrophes mais, lorsque les jeunes sont originaires des départements d'Île-de-France, notamment les plus urbanisés, ce phénomène s'étend à tout le territoire national (carte 5). Les orientations vers la province pouvant être à la fois liées à un partenariat, une organisation de la prise en charge hors département ou bien à une contrainte liée à un manque de place. Pour les départements d'Île-de-France, l'accueil en région ou dans les départements limitrophes reste privilégié ; néanmoins, certains départements du Sud-Ouest et du Sud-Est ont historiquement

¹ Au regard des données renseignées ou entre 39 % et 65 % si les raisons du non-renseignement sont vérifiées totalement. Cf. le commentaire en dessous du tableau 2.

² Au regard des données renseignées ou entre 22 % et 38 % si les raisons du non-renseignement sont vérifiées totalement. Cf. commentaire en dessous du tableau 2.

des places réservées pour les jeunes Franciliens. De façon générale, plus les jeunes grandissent, plus ils sont nombreux à être placés en dehors du département d'origine. Néanmoins, un département de la petite couronne et un département de la grande couronne favorisent le rapprochement vers le département d'origine une fois que les jeunes ont atteint 18 ans (Marquet, Perron et Frechon, 2013).

CARTE 5 : JEUNES PLACÉS EN DEHORS DU DÉPARTEMENT DÉCIDEUR DE LA MESURE (EN EFFECTIFS)



Si mesure décidée par un département du NPDC : 10 % des jeunes sont placés en dehors du département.

Champ : 7 départements d'IDF et du NPDC, au 31 décembre 2010, au 30 juin 2011 ou au 30 décembre 2011.

Source : Ined, Elap-Étude de contextualisation.

Conclusion

Dans le contexte actuel de la protection de l'enfance en France, où l'observation se restreint, au niveau national, à des données agrégées sur les types de mesures financées par les départements, sans réussir à renseigner les caractéristiques démographiques et sociales des enfants protégés, nous nous sommes interrogées sur les raisons des variations départementales de la proportion d'enfants protégés. L'analyse des profils de prise en charge des enfants protégés au sein des départements partenaires du projet Elap est venue appuyer trois éléments qui illustrent les origines de ces différences.

Le placement étant le dernier recours envisagé par les services de protection de l'enfance, les profils d'enfants placés reflètent les variations des caractéristiques des

populations protégées. Les départements accueillant en grande proportion des enfants dès la petite enfance se distinguent par un taux de pauvreté important (Nord et Pas-de-Calais). À l'inverse, ceux qui accueillent principalement des jeunes à partir de l'adolescence (petite couronne parisienne) répondent à la nécessité de prendre en charge l'arrivée massive d'une population de « mineurs isolés étrangers », ceci quelles que soient les inégalités sociales présentes sur le territoire, tout en poursuivant la prise en charge des enfants protégés plus précocement.

Les prises en charge en milieu ouvert sont mises en place lorsque la situation ne nécessite pas le retrait de l'enfant du domicile parental ; elles sont donc considérées comme des mesures de prévention et ne peuvent venir se substituer à une décision de placement. Elles sont particulièrement développées dans les départements où la proportion d'enfants placés est importante et le sont moins lorsque le placement est aussi moins développé. Néanmoins, dans les départements où l'offre d'accueil est plus réduite (illustrée en Île-de-France par la forte proportion de jeunes placés en dehors du département), les mesures en milieu ouvert peuvent être mise en œuvre dans l'attente d'une place disponible.

Lorsqu'il s'agit de rechercher le mode de placement le plus approprié à la situation de l'enfant, les moyens disponibles semblent restreints au choix des possibles au niveau des départements : la localisation des lieux de placement, souvent plus éloignée lorsque l'enfant est originaire d'Île-de-France en comparaison avec la prise en charge des enfants au sein de la région Nord-Pas-de-Calais, en a été ici une illustration. La variation dans les modes d'accueil (famille d'accueil, foyer, hébergements diversifiés) aurait pu en être une autre illustration (Marquet, Perron et Frechon, 2013).

L'enquête en cours en 2014 auprès de 1 500 jeunes âgés de 17 à 20 ans permettra de produire, pour la première fois, des résultats représentatifs sur leurs conditions de vie dans le placement puis juste après leur sortie de l'ASE. Elle permettra alors d'étudier la trajectoire de placement des jeunes (mode d'accueil, éloignement, etc.) en tenant compte de leurs caractéristiques sociales ou des liens entretenus avec leur famille d'origine. En raison de la faiblesse des effectifs, cette enquête ne produira pas de résultats par département. L'étude de contextualisation sera donc prochainement complétée par l'analyse des trajectoires de protection des jeunes selon les différents départements, afin d'analyser les inégalités des prises en charge selon les ressources contrastées des territoires au niveau social, économique et dans le champ des politiques sociales pour la famille, l'enfance et la jeunesse.

Bibliographie

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES (DREES), 2011, *Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2009*, Série statistiques, n° 156, avril.

FRECHON I. (resp.), 2009, *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger. Trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*, Paris, Mire.

FRECHON I., MARQUET L. et SÉVERAC N., 2011, « Les enfants exposés à des "violences et conflits conjugaux". Parcours en protection de l'enfance et environnement social et familial », *Politiques sociales et familiales*, n° 105, septembre, p. 59-72.

FRECHON I. et ROBETTE N., 2013, « Les trajectoires de prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance de jeunes ayant vécu un placement », *Revue française des affaires sociales*, n°s 1-2, p. 122-143.

MARQUET L., PERRON Z. et FRECHON I., 2013, « Les enfants protégés par les départements d'Île-de-France et du Nord-Pas-de-Calais. Premiers résultats de l'analyse transversale de la population prise en charge à une date récente à partir des données détaillées des services de l'Aide sociale à l'enfance », rapport à la Drees, juin.

MARQUET L., 2010, « La population des enfants en danger en France. Quelle observation pour une analyse longitudinale ? », thèse de doctorat de démographie, sous la direction de Chantal Blayo, Université Montesquieu-Bordeaux IV.

MARQUET L., 2009, « Exploitation de données administratives locales : une démarche empirique visant à connaître les enfants et leurs parcours en protection de l'enfance », *Santé, société et solidarité*, n° 1, p. 145-149.

OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENFANCE EN DANGER (ONED), 2012, *7^{ème} rapport annuel de l'Observatoire national de l'enfance en danger remis au Gouvernement et au Parlement*, Paris, mars.