RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Placement des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance en dehors de leur département d'origine

OCTOBRE 2026
2025-078R6

RAPPORT

Paul-Marie **Atger**
Nicole **Bohic**
Hédi **Brahimi**
Céline **Perruchon**

Membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Suivez-nous sur Linkedin

SYNTHESE

[1] Par lettre du 5 septembre 2025, la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles a demandé à l'IGAS d'effectuer une mission de contrôle thématique des accueils d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) hors du département dont ils relèvent. Dans la suite des contrôles réalisés dans cinq départements (Essonne, Ardèche, Loire-Atlantique, Allier et antenne de placement familial du conseil départemental des Hauts-de Seine localisée à Montluçon), le présent rapport dresse une évaluation de la politique de placement hors département menée par les conseils départementaux.

[2] **Les placements hors département des enfants confiés à l'ASE sont un phénomène mal objectivé, associé à des parcours de placement plus ou moins lointains et risqués.**

[3] **Si le nombre d'enfants confiés à l'ASE et placés hors de leur département gardien est en augmentation, leur part relative demeure limitée et en réduction, mais elle pourrait être sous-estimée compte-tenu de la qualité de l'information déclarée.** Selon les données de la DREES, le nombre de mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE et placés hors de leur département gardien en fin d'année était de 15 300 enfants en moyenne sur la période 2015-2024. Toutefois, le nombre moyen de placements sur les périodes 2015-2019 et 2020-2024 est passé d'environ 14 800 à 15 800 enfants, soit une hausse de 6,5 %. Avec en moyenne 8,6 % des enfants confiés à l'ASE entre 2015 et 2024, la part des enfants placés hors département demeure limitée et se réduit. **C'est précisément sur ces enfants, qui ont connu un placement en dehors du département auquel ils ont été confiés, qu'ont porté les travaux de la mission.**

[4] **Les analyses longitudinales conduites par la mission montrent que pour autant, les placements hors département occupent une place plus importante dans les parcours individuels.** Dans les départements contrôlés par la mission, la part des mineurs ayant connu au moins un placement hors département durant leur parcours de placement, entre 2018 et 2025, est supérieure de 20 % à 50 % par rapport à la part des enfants placés hors département en fin d'année 2025[1].

[5] **La place prépondérante de l'accueil familial dans les placements hors département s'observe dans tous les départements** même si l'histoire du placement familial en Ile-de-France et dans le Nord en explique la plus grosse partie. La part de l'accueil chez des assistants familiaux représentait 43 % des accueils hors département en moyenne entre 2020 et 2024, contre 38 % pour l'ensemble des placements.

[6] **La propension des départements à placer hors département reste encore très hétérogène et concentrée sur certains territoires.** Une dizaine de départements concentre près des deux tiers d'enfants placés hors département. En moyenne, sur la période 2020-2024, 57 % des enfants placés hors de leur département gardien étaient confiés à une dizaine de départements seulement. A eux seuls, les départements de Paris et de sa petite couronne concentrent plus d'un tiers des placements hors département, du fait d'un héritage de l'histoire de l'Assistance publique de Paris[2].

[7] **La propension à placer hors département converge progressivement depuis dix ans.** Ainsi le quasi-maximum de la distribution des placements hors département est passé de 15,4 % à 11,8 % entre 2015 et 2024. Si la part des mineurs placés hors département tend à diminuer également dans les départements urbains où la propension à placer hors département était historiquement très élevée, notamment en Ile-de-France, un nombre limité de départements plutôt ruraux connaissent une forte

[1] Par exemple, en Ardèche, la part des enfants placés hors département au 31 décembre 2025 est de 21 % alors que celle des enfants placés entre 2018 et 2025 ayant connu au moins un placement hors département entre 2018 et 2025 est de 32 %.

[2] Les enfants, qui, le plus souvent, n'avaient plus de liens (y compris juridiques) avec leurs parents, étaient historiquement placés chez des nourrices, en dehors de l'Ile-de-France.

hausse de leur ratio d'enfants placés hors de leur territoire, du fait notamment du choix d'éloigner les mineurs non accompagnés (MNA) qui leur sont confiés[3].

[8] **Les analyses conduites par la mission visant à déterminer les liens de corrélation entre le profil des départements** (densité de population, situation financière de la collectivité et tensions sur l'offre d'accueil) **et la pratique de placement hors département ne fournissent qu'une explication partielle des différences de taux de placement hors département.** Selon les outils statistiques utilisés, la densité de la population, la situation financière du département ou bien le niveau de saturation des établissements d'accueil peuvent être liés à un taux de placement hors département supérieur à la moyenne. Toutefois, ces résultats doivent être analysés avec précaution puisqu'ils pourraient avant tout refléter le poids de la pratique historique des départements franciliens, notamment Paris et les trois départements de petite couronne, et des grandes agglomérations urbaines (Toulouse et Lyon notamment).

[9] **En outre, faute de travaux scientifiques dédiés à l'éloignement des mineurs confiés à l'ASE et de définition administrative ou statistique du concept d'éloignement, la part des placements éloignés est difficile à quantifier.** Selon le questionnaire adressé par la mission aux départements[4], un tiers des placements hors département serait localisé dans un département non-limitrophe du département gardien, et dans un champ géographique très large.

[10] **Les enfants placés hors département sont généralement plus jeunes, placés pour la première fois et sur une durée plus courte. La mission a identifié sept situations types de placements hors département[5],** afin de mieux objectiver la diversité des situations d'éloignement des mineurs confiés à l'ASE :

- **Dans les départements limitrophes, en cohérence avec les zones d'emploi, à proximité des services et des parents :** il s'agit de la majorité des placements hors département, pour près de deux tiers, afin de répondre à un besoin de proximité au-delà du besoin de trouver une place d'accueil disponible.
- **Dans les établissements et services de placement familial hérités de l'Assistance publique, gérés en régie par certains départements franciliens et situés pour partie hors d'Ile-de-France.** Des établissements ont été fermés et le nombre d'enfants accueillis dans ces établissements et services a fortement diminué. Toutefois, les objectifs poursuivis par la protection de l'enfance privilégient désormais le maintien des liens avec l'entourage. Or, l'usage de ces structures n'a pas été réinterrogé quant au profil des mineurs qui y sont encore placés. Entre un quart et deux tiers des mineurs placés dans ces services placement familial en province ont pourtant des liens réguliers avec leurs parents et leurs proches, sous forme de droits de visite et d'hébergement.
- **Dans les lieux de vie et d'accueil (LVA) :** fin 2024, sur 6 139 enfants accueillis en LVA, 1 190 étaient placés hors département, soit 19,3 %, alors que 7,2 % des enfants, tous types d'accueil confondus, étaient placés hors département en 2023. 34,7 % des enfants confiés à un LVA ont une reconnaissance MDPH, contre 13,9 % dans les Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS) et 23,5 % parmi les structures de placement familial. Faute d'une formation suffisante de certains professionnels, et d'un taux d'encadrement suffisant, certains LVA peuvent être le lieu de maltraitance institutionnelle, alors même que les enfants accueillis sont particulièrement vulnérables.
- **Dans des structures se présentant comme spécialisées dans l'accueil de « cas complexes »** : ces structures, qui ont émergé durant les dix dernières années, peuvent être des LVA, des structures de placement familial, des MECS.
- **Dans des structures illégales**, où les mineurs placés hors département peuvent être surreprésentés.

[3] Côte-d'Or, Gers, Loir-et-Cher et collectivité de Corse.

[4] 82 collectivités territoriales de métropole, représentant 85 % des mineurs accueillis à l'ASE et 70 % des mineurs placés hors département ont répondu au questionnaire.

[5] La mission n'a pas étudié les situations des enfants placés hors du département à qui ils ont été confiés du fait de dessaisissements du juge (liés au déménagement des parents), des déménagements des parents ou des assistants familiaux.

- **Dans des séjours de rupture :** la majorité des départements français y recourent, en particulier en Afrique. Ils sont des « accueils pérennes » de fait, sans encadrement juridique, présentant des risques de maltraitance élevés pour des mineurs très vulnérables, souvent des « cas complexes ». Leurs coûts pour les départements sont par ailleurs exorbitants.
- **Le placement hors de leur territoire des MNA, pour un nombre limité de départements :** en effet, la répartition territoriale des MNA fixée par la loi est contournée par certains conseils départementaux qui placent les MNA en dehors de leur territoire. Ainsi, sur 82 départements de métropole interrogés par la mission, qui placent en moyenne 6,4 % des enfants qui leur sont confiés hors de leur territoire, les MNA représentent environ 14 % des placements hors département.

[11] **Les constats de la mission s'inscrivent dans le cadre plus général d'une crise profonde de l'aide sociale à l'enfance**, marquée par une augmentation du nombre d'enfants confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance entre 1996 et 2024[6] et faisant l'objet d'une mesure éducative et/ou d'une mesure de placement. Cette situation peut confronter les conseils départementaux à un manque de places, accentué par les insuffisances de l'offre en santé mentale de même que dans le champ médico-social, et les conduire à des placements hors de leur territoire. La mission s'inscrit aussi dans un contexte de finances départementales fragiles, notamment concernant les dépenses sociales[7], qui peut limiter la création de places.

[12] **Pour autant, au regard de ses constats, la mission considère que le placement hors département, quand il est éloigné, constitue une rupture supplémentaire, à rebours de l'intérêt des enfants et de la loi, mais qu'il peut être envisagé dans certaines situations et sous certaines conditions.**

[13] **Tant les textes internationaux que le droit français, de même que les travaux scientifiques, posent le principe fondamental de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les décisions le concernant.** Au regard du motif principal d'éloignement qu'est le manque de places adaptées aux besoins de l'enfant et de l'étude de plusieurs dossiers par la mission, il apparait de façon générale que l'intérêt supérieur de l'enfant ne prévaut pas le plus souvent dans la décision d'éloignement géographique. **En s'ajoutant à l'effet du placement (séparation des parents), il s'apparente alors à une rupture supplémentaire,** ajoute des traumatismes au traumatisme inhérent au placement et au passé de l'enfant, quel que soit son profil.

[14] **L'éloignement peut toutefois être nécessaire dans des situations d'emprise** (enfants victimes de traite humaine, d'exploitation sexuelle criminelle ou familiale ou de réseaux criminels) mais suppose une analyse au cas par cas et des conditions, notamment un suivi par le référent ASE, un maintien des liens protecteurs, une durée d'éloignement qui intègre un temps de préparation au retour ainsi qu'un maintien des soins psychiques et d'une scolarité adaptée.

[15] **L'éloignement de la famille constitue par ailleurs le plus souvent un obstacle au maintien des liens avec l'environnement et les personnes avec lesquelles l'enfant a noué des liens d'attachement.** En effet, les enfants protégés sont très largement issus de milieux populaires précarisés, qui font partie des moins mobiles, notamment dans les territoires ruraux. L'impact de l'éloignement sur les droits de visite et d'hébergement (DVH) est reconnu : 84 % des 82 départements métropolitains déclarent un effet sur les DVH. Les liens de fratrie sont également potentiellement affectés. Les frais de déplacement des familles sont systématiquement pris en charge dans 23 % des départements, au cas

[6] 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. Ces mineurs et jeunes majeurs bénéficient de 405 500 mesures à la fin de l'année 2024. Entre fin 1996 et fin 2024, ce nombre a augmenté de 54 %, soit un taux de croissance annuel moyen de 1,6 %. En 2024, il croît de 1,6 %, après une hausse particulièrement forte en 2023 (+4,3 %). Données DREES.

[7] Entre 2022 et 2024, les dépenses sociales ont continué à progresser (RSA, aide sociale à l'enfance, handicap, autonomie des personnes âgées). Dans le même temps, les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) se sont fortement contractées avec la crise immobilière. Elles ont ainsi chuté de 33 % en cumulé entre 2023 et 2024. Cela a dégradé l'épargne des conseils départementaux. Cour des comptes : « *Les finances publiques locales* ». Juin 2025.

par cas dans 42 %, et ne sont pas financés dans près d'un quart des départements. Cette hétérogénéité constitue une inégalité territoriale.

[16] **L'éloignement conduit à un suivi socio-éducatif partiel voire parfois inexistant des services de l'ASE.** Dans certains départements qu'elle a contrôlés, la mission a constaté que les enfants sont, dans des proportions importantes, situés à plus d'une heure de leur référent. Cet éloignement conduit les référents à réduire la fréquence des visites des lieux d'accueil et à adapter les modalités de contact avec les enfants accompagnés, par des outils de suivi à distance (visioconférences et appels téléphoniques). Or, ces outils ne permettent pas aux professionnels de s'assurer des conditions matérielles et morales des lieux d'accueil. La surveillance administrative, sans fondement juridique réel[8], et reposant avant tout sur des échanges informels entre travailleurs sociaux, ne constitue pas une alternative aux visites fréquentes des professionnels du département gardien.

[17] L'absence de désignation pour chaque enfant d'un référent et d'élaboration d'un projet (PPE) pour chaque enfant compromet aussi la qualité de l'accompagnement des mineurs placés dans un lieu d'accueil éloigné.

[18] **L'éloignement ne garantit pas en outre le suivi de la santé de l'enfant** et la coordination de son parcours de soins, qui sont assurés en proximité par le lieu d'accueil. Certes, l'accès aux droits est assuré dans le cas d'un placement éloigné. Toutefois, les enfants éloignés ne bénéficient pas des dispositifs départementaux de promotion de la santé de leur département d'origine et pâtissent parfois de longs trajets pour se soigner.

[19] **Alors que l'éloignement des mineurs placés peut être un facteur supplémentaire de rupture scolaire, le suivi par les référents s'en trouve davantage distendu.**

[20] **Le placement des MNA hors du département interroge quant au réel suivi socio-éducatif effectué.** Certains départements font en effet le choix de ne pas désigner de référent pour accompagner les MNA dans leur parcours. Le manque de suivi socio-éducatif qui en résulte peut compromettre l'insertion scolaire et professionnelle des MNA, d'autant que la procédure relative à l'attribution d'un titre de séjour liée au lieu de résidence est méconnue et retarde aussi l'entrée du jeune MNA dans son parcours d'insertion.

[21] **L'accompagnement des mineurs pâtit en général d'un défaut structurel de formalisation et de pilotage ainsi que d'un manque de coordination des acteurs, encore plus saillant pour les enfants placés hors département.**

[22] **Dans un contexte général de défaut de formalisation des procédures, la prise de décision sur l'orientation et l'accompagnement des enfants confiés est très majoritairement déconcentrée au niveau des délégations territoriales,** selon des modalités très diverses en fonction des conseils départementaux. Cela aboutit à une absence de visibilité de l'ensemble des placements hors du territoire par les directions chargées de la protection de l'enfance.

[23] **L'absence de formalisation des procédures existe à chaque étape de la prise en charge :** l'initiative de l'orientation relève principalement des référents, 48 % des départements répondant au questionnaire de la mission ne disposent pas d'une procédure de validation des orientations vers les lieux d'accueil hors du territoire. Les modalités d'accompagnement ne sont pas formalisées dans une grande partie des départements ou sont différentes pour les enfants accueillis dans un lieu situé hors du département.

[24] **La stratégie de prévention des risques et de contrôle des lieux de placement est défaillante. Elle est associée en outre à une dilution des responsabilités pour les enfants placés hors département.**

[8] La surveillance administrative consiste, pour un conseil départemental qui place un enfant qui lui a été confié dans un lieu d'accueil situé hors de son territoire, à déléguer au conseil départemental sur le territoire duquel est localisé le lieu d'accueil le suivi de l'enfant. Voir partie 2.3.6.

[25] **Certains départements ont choisi de créer une offre d'accueil en dehors de leur territoire, sans respecter le droit des autorisations.** En effet, certains départements, en particulier des départements franciliens, ont pris des arrêtés d'autorisation visant la création d'établissements ou de services en dehors de leur territoire, sans en avoir la compétence, *ratione loci*. De même, les établissements et services hérités de l'Assistance publique de la Seine, gérés en régie, en Ile-de-France et hors Ile-de-France, par Paris et les départements de la petite couronne, sont dans une situation irrégulière au regard du droit des autorisations depuis fin 2017.

[26] **Les départements contrôlés n'ont pas tous élaboré de stratégie de prévention de la maltraitance, telle que prévue par la loi depuis quatre ans.** De façon générale, les schémas enfance famille des départements ne traitent que rarement de la situation des enfants placés hors département.

[27] **Le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) et des LVA accueillant majoritairement des mineurs placés hors département est encore plus faible que celui de l'ensemble des structures** dans le champ de la protection de l'enfance, ce qui constitue un risque majeur pour la protection de ces enfants.

[28] **Des plans de contrôle existent, mais ils comportent de nombreuses limites méthodologiques tenant à leur périmètre et à leur manque de priorisation des situations les plus à risque,** notamment les structures qui se sont spécialisées dans l'accueil de mineurs protégés en situation complexe ou les structures de fait[9]. Le contrôle des assistants familiaux, notamment ceux résidant dans un autre territoire, n'est pas abordé.

[29] **Les plans de contrôle ne sont pas systématiquement mis en œuvre, faute de moyens et de personnels. Ils sont rarement mis en œuvre en lien avec l'ensemble des parties prenantes et la coopération entre départements est encore trop faible.** Par exemple, la liste des enfants confiés n'est pas régulièrement adressée aux départements d'accueil afin de leur permettre d'exercer pleinement leur compétence en matière de contrôle.

[30] **Les départements doivent tirer toutes les conclusions des événements indésirables graves (EIG) dont ils ont connaissance et des constats qu'ils réalisent lors des contrôles, afin de traiter de façon efficace les faits les plus graves, notamment quand ils concernent les enfants placés hors de leur territoire d'origine.** Dans les départements contrôlés, les échanges d'information sur les EIG entre cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) des départements d'implantation et des départements gardiens existent, mais sont perfectibles.

[31] **Quand ils ne sont pas le fruit de l'histoire, la mission considère que les placements hors département sont avant tout liés à des hausses rapides et non-anticipées des besoins en places d'accueil associées à des défauts de régulation de l'offre d'accueil au niveau local et national, plutôt qu'à une spécialisation territoriale de l'accueil.**

[32] Les premières analyses montrent qu'il y a peu d'éléments permettant d'expliquer les placements hors département par une spécialisation territoriale de l'accueil ou par des différences de coûts entre territoires.

[33] Outre l'héritage de l'Assistance publique, la prépondérance des placements hors département en Ile-de-France s'explique par le besoin de déployer une offre à l'échelle du bassin de vie. A ce titre, les départements franciliens sont avant tout confrontés à un défaut de régulation de l'offre d'accueil à l'échelle interdépartementale.

[34] **La sous-dotation générale des territoires en places dédiées aux enfants à double vulnérabilité et aux « cas complexes » favorise le développement d'une offre de faible qualité, onéreuse et parfois illégale.** Une offre d'accueil pour des mineurs protégés considérés comme des « cas complexes » a

[9] Structure exerçant des activités relevant de fait du champ de l'article L. 312-1 du CASF et exercées sans l'autorisation requise.

émergé dans un contexte de défauts de prise en charge par la pédopsychiatrie et le secteur médico-social dans l'ensemble des territoires, et a alimenté les placements extraterritoriaux de certains départements.

[35] **La mission a fait le choix de conduire ses travaux en appréciant globalement, sur certains aspects, la politique de placement, afin d'identifier les facteurs de risques généraux liés au pilotage de cette politique, puis de mieux cibler les enjeux liés aux placements des enfants hors du territoire auquel ils ont été confiés.**

[36] Les fragilités de la politique de placement des départements identifiées par la mission ont souvent des effets encore plus pénalisants pour les enfants confiés et placés hors de leur département gardien.

[37] **La mission établit 42 recommandations, d'une part de portée générale sur le pilotage de la politique de placement des conseils départementaux, et, d'autre part, ciblées sur les placements hors département.** Ces recommandations sont issues à la fois des contrôles effectués et des réponses des conseils départementaux au questionnaire qui leur a été adressé. Elles recouvrent six domaines pour :

- Formaliser les modalités d'orientation et d'accompagnement socio-éducatif des enfants confiés à l'ASE, surtout s'ils sont placés hors de leur département d'origine ;
- Interdire les séjours de rupture à l'étranger et les encadrer lorsqu'ils ont lieu en France ;
- Mettre en place une stratégie de prévention des risques et définir des plans de contrôle en coordination avec les autres acteurs du contrôle et en particulier les départements d'accueil ;
- Lutter contre les accueils illégaux et favoriser l'accueil des enfants les plus vulnérables à proximité des parents et des services en développant une offre d'accueil adaptée et de proximité ;
- Régulariser l'offre d'accueil des départements franciliens et mettre en place des outils de régulation et de développement de l'offre à l'échelle francilienne ;
- Encadrer le développement des LVA, améliorer la qualité de l'accueil proposée et inscrire pleinement ces structures dans l'offre médico-sociale départementale.

[38] Au regard des risques associés pour les enfants et, parfois, de l'urgence à agir pour assurer leur protection, **la mission considère que six groupes de recommandations relatives aux placements hors département et à l'éloignement des mineurs sont particulièrement prioritaires et invite les départements, les services de l'Etat et les parlementaires à s'en saisir rapidement** :

- Placer les enfants dans un lieu d'accueil situé au maximum à une heure de trajet de services territoriaux du département et soumettre à validation de la direction chargée de la protection de l'enfance tout placement dérogeant à cette règle (recommandation 8), en garantissant que le lieu réel de l'accueil est bien renseigné dans les systèmes d'information (recommandation 1) ;
- Transmettre chaque semestre aux départements d'accueil la liste des enfants placés hors département et leur adresse effective (recommandation 24), communiquer les observations des référents des enfants confiés aux départements d'accueil et proposer à ces départements de s'associer à certains de leurs contrôles (recommandation 25) ;
- Interdire les séjours de rupture à l'étranger et encadrer ce type de pratique sur le territoire national (recommandations 5 et 6), en prévoyant des plans d'actions concertés entre département pour rapatrier progressivement les mineurs (recommandation 7) ;
- Prévoir pour chaque département un plan écrit de résorption totale des accueils illégaux d'ici la fin de l'année 2027, travaillé avec les juges des enfants et les services de l'Etat, soumis aux élus du département en assemblée et faisant l'objet d'un suivi en réunions quadripartites avec les indicateurs trimestriels permettant d'apprécier l'atteinte des objectifs fixés (recommandation 18) ;
- Mettre en place un groupe de travail sous l'égide du préfet d'Ile-de-France permettant à court terme d'identifier et de régulariser les lieux d'accueil non-autorisés sur le territoire francilien (recommandation 36), de développer à terme les outils d'une régulation de l'offre d'accueil au niveau interdépartemental (recommandation 37) et de relocaliser ainsi une partie de l'offre

d'accueil éloignée dans les antennes de placement héritées de l'Assistance publique (recommandation 2) ;

- Intégrer les LVA dans les schémas médico-sociaux des départements et soumettre leur création à appels à projets (recommandation 34) et exiger un niveau de formation au moins équivalent à celui d'un assistant familial pour diriger un LVA (recommandation 30).