

La situation des pupilles de l'État

Enquête au 31 décembre 2013

Synthèse

L'enquête sur la situation des pupilles de l'État, mise en place en 1987 par la direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), a été confiée à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) en 2006. Cette enquête, initialement réalisée tous les deux ans, est annuelle depuis 2006, permettant ainsi de disposer de données actualisées mais aussi d'un meilleur suivi du devenir immédiat des enfants admis. La collecte se fait au moyen d'un questionnaire, que remplissent conjointement les directions départementales de la Cohésion sociale (DDCS) et les conseils généraux. Ce questionnaire permet, chaque année, de faire le point sur la situation des pupilles de l'État, le fonctionnement des conseils de famille et sur les agréments d'adoption. L'enquête réalisée en 2014 porte sur la situation des pupilles de l'État au cours de l'année 2013.

La première partie du rapport annuel analyse la situation des enfants ayant le statut de pupille de l'État au 31 décembre 2013, leurs caractéristiques et les évolutions les concernant. La deuxième partie fait état des mouvements de population, c'est-à-dire des enfants ayant obtenu le statut de pupille au cours de l'année (entrées), des enfants ayant quitté ce statut dans l'année (sorties) ainsi que des placements en vue d'adoption décidés dans l'année par les conseils de famille. Une troisième partie apporte des informations complémentaires, notamment sur les pupilles de l'État remis par leurs parents ou déclarés sans filiation (1°, 2° et 3° de l'article L.224-4 du CASF), la tutelle des pupilles (fonctionnement des conseils de famille) et les candidats à l'adoption dans chaque département (demandes d'agrément). Enfin, le rapport se conclut par un focus sur les enfants admis au statut sous à une naissance sous le secret.

1. La situation des mineurs pupilles de l'État au 31 décembre 2013

Au 31 décembre 2013, 2 363 enfants ont le statut de pupille de l'État en France, soit un ratio de 16 pour 100 000 mineurs. A cette date, plus de quatre enfants sur dix vivaient dans une famille en vue d'adoption. Au 31 décembre 2013, le taux de pupilles de l'État pour 100 000 mineurs varie de 0 à 45 selon les départements. Les garçons sont légèrement plus nombreux que les filles (52,9 %) et près d'un enfant sur quatre a moins d'un an. Lors de leur admission, 41 % des enfants ont moins d'un an et près de six pupilles sur dix présents, au 31 décembre 2013, ont été admis après une prise en charge en protection de l'enfance (59 %).

Au 31 décembre 2013, la majorité des enfants (72 %) qui bénéficient du statut de pupille sont des enfants sans filiation (36 %) ou admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon (36 % art. 350 du

Code civil). Les effectifs par catégorie sont relativement stables, hormis pour les enfants admis suite à une décision judiciaire.

Les pupilles sont en moyenne âgés de 7,7 ans. Cet âge moyen diffère selon les conditions d'admission. En effet, les enfants « sans filiation » sont beaucoup plus jeunes que les autres, la quasi-totalité d'entre eux étant admis dès leur naissance, tandis que les orphelins ainsi que les enfants admis suite à une décision de justice sont les plus âgés lors de leur admission. Pour ces derniers, l'admission est presque toujours précédée par une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance, alors que pour les enfants remis par leur(s) parent(s), cela n'est le cas que pour deux enfants sur cinq.

Au 31 décembre 2013, près de quatre enfants sur dix bénéficiant du statut de pupille de l'État vivent dans une famille en vue de leur adoption (37,8 %). Celle-ci est le plus souvent une famille agréée du département. Pour les enfants les plus âgés, notamment ceux qui ont été admis suite à une décision judiciaire ou encore les orphelins, la famille d'adoption est alors une fois sur deux la famille d'accueil de l'enfant.

Les enfants qui ne sont pas confiés en vue d'adoption ont en moyenne 10,7 ans. Ils ont pour 79 % d'entre eux bénéficié d'une prise en charge antérieure à l'aide sociale à l'enfance. Les enfants placés en vue d'adoption sont en moyenne quatre fois plus jeunes : 2,8 ans. Les enfants de moins d'un an pour lesquels aucun projet d'adoption n'est formé (12 % des non placés), sont presque tous des enfants qui ne sont pas encore admis à titre définitif ou qui l'ont été dans les deux derniers mois de l'année 2013.

Les enfants qui ne sont pas placés en vue d'adoption présentent des situations diverses. Si 27 % d'entre eux, notamment les plus jeunes, seront probablement accueillis dans une famille en vue d'adoption (un projet étant en cours ou leur statut de pupille n'étant pas encore définitif), pour d'autres enfants, aucun projet d'adoption n'est envisagé. Les motifs d'absence de projet sont variés : certains enfants sont bien insérés dans leur famille d'accueil (13 %), d'autres ne sont pas prêts à être adoptés en raison de séquelles psychologiques, d'échec d'adoption, ou de refus de l'enfant (13 %). Pour 5 %, des liens, y compris juridiques (tutelle) perdurent avec leur famille. Enfin, pour 45 % des enfants, aucune famille en vue d'adoption n'a été trouvée pour des raisons liées à leur état de santé, à un handicap, à leur âge élevé ou leur appartenance à une fratrie.

Les enfants présentant une situation spécifique du point de vue de leur santé, de leur âge ou de l'existence d'une fratrie représentent près de 41 % des enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2013. Si 16 % d'entre eux sont confiés à une famille en vue d'adoption (contre 53 % des pupilles n'ayant aucun besoin spécifique), cette proportion est néanmoins en augmentation, notamment pour les enfants dits « âgés ».

La situation des enfants ayant un problème de santé est très différente de celle des enfants repérés comme « âgés » ou en fratrie. Les premiers ont été admis au statut de pupille de l'État relativement jeunes (44 % à moins d'un an) et près de cinq sur dix sont des enfants sans filiation ou des enfants remis par leurs parents. A l'inverse, les seconds ont été admis à un âge relativement élevé (en moyenne 10,5 ans pour les enfants « âgés » et 9 ans pour les enfants en fratrie) et très souvent suite à une décision judiciaire (respectivement 69 % et 70 %) ; une prise en charge préalable à l'aide sociale à l'enfance a donc été quasi-systématique pour ces enfants.

2. Les mouvements des populations au cours de l'année 2013

En 2012, 1087 nouveaux enfants ont obtenu le statut de pupille de l'État, soit à titre définitif, soit à titre provisoire ; ce qui représente un peu plus d'une admission pour 1 000 naissances. Cette proportion varie de 0 à 7 pour 1 000 selon les départements.

Huit admissions sur dix concernent des enfants « sans filiation » ou admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon. Âgés en moyenne de 3,3 ans, près des deux tiers des enfants ont moins d'un an lors de leur admission et 16 % d'entre eux ont atteint ou dépassé leur dixième anniversaire. Les plus âgés sont, dans la plupart des cas, admis suite à une décision judiciaire ou au décès de leurs parents.

Dans les mois qui suivent l'admission, la situation des pupilles est susceptible de changer rapidement. Ainsi, au cours de l'année 2012, 40 % des nouveaux admis avaient été placés dans une famille en vue d'adoption et pour certains d'entre eux, le jugement d'adoption a été prononcé. A l'inverse, 13 % des enfants admis au cours de l'année sont retournés dans leur famille de naissance. Enfin, alors que 23 % des nouveaux admis sont des enfants à besoins spécifiques, c'est le cas de seulement 5 % de ces enfants quittant très vite le statut de pupille.

Durant l'année 2013, 1 093 enfants ont quitté le statut de pupille de l'État (en hausse de 5 % par rapport à 2012) : 70 % des sorties font suite à un jugement d'adoption, 15 % à la majorité des pupilles et 13 % à un retour chez les parents de naissance. Les jeunes devenus majeurs au cours de l'année 2013 sont restés pupilles de l'État pendant, en moyenne, 7,2 ans.

En 2013, 691 enfants ont été confiés à une famille en vue d'adoption. Les enfants confiés sont très jeunes (trois sur quatre ont moins d'un an), majoritairement admis suite à l'article L.224-4 1° du CASF (71 %) et très souvent confiés à une famille agréée du département (81 %).

3. Analyses complémentaires

3.1 Accouchement sous le secret, échec d'adoption, enfants remis par une personne qualifiée

Le nombre de naissances suite à un accouchement avec demande de secret a augmenté de 10 % entre 2012 et 2013, passant de 579 à 640. Parallèlement, 7 enfants ont été trouvés en 2013.

Au cours de l'année, 6 enfants ont été admis comme pupilles de l'État suite à un échec d'adoption et 47 enfants ont été remis en vue d'adoption avec une filiation établie.

Concernant les enfants pour lesquels une demande de restitution a été faite en 2013, 60 % des familles se sont vu proposer un accompagnement (accompagnement en service social renforcé, en PMI renforcé ou encore une mesure de protection de l'enfance).

3.2 Les conseils de famille

En France, 117 conseils de famille suivent la situation des 2 363 enfants présents au 31 décembre 2013, soit une moyenne de 20 enfants par conseil de famille.

Alors que 3 % des conseils de famille sont présidés par un assistant familial, 35 % des conseils sont présidés par un représentant d'une association familiale. Ces derniers sont, devant les anciens pupilles, les plus assidus aux réunions des conseils de famille. Ces réunions ont lieu en moyenne un peu moins de sept fois dans l'année. L'audition des pupilles par les conseils de famille est plus fréquente. On estime que la situation d'environ 9 % des pupilles n'a pas été examinée au cours de l'année 2013, alors que cet examen est une obligation légale. Par ailleurs, face à l'augmentation des changements de lieu de placement (267 enfants) et des échecs de placement en vue d'adoption (7), se pose la question de la stabilité du lieu de vie des pupilles.

3.3 Les agréments

Après la baisse modérée des demandes d'agréments constatée en 2012 (- 19 %), c'est une diminution plus marquée des demandes d'agréments qui a été enregistrée par les conseils généraux, puisqu'elles passent de 6 840 à 5278 en 2013 (- 23 %). Les présidents des conseils généraux ont délivré, durant l'année 2013, 4 344 agréments d'adoption, un chiffre en baisse de 18 % par rapport à 2012.

Par ailleurs, les retraits d'agrément sont en baisse passant de 783 à 761 en 2013, de même que les refus d'agréments (passant de 656 à 569).

Ainsi, au 31 décembre 2013, environ 18 970 agréments d'adoption étaient en cours de validité, soit une baisse de 8 % par rapport à 2012.

4. Le focus : les enfants admis au statut de pupilles de l'État suite à une naissance sous le secret

L'évolution du nombre d'enfants nés sans filiation, plafonnant aux alentours de 2 000 par an à la fin des années 1960, a fortement diminué au cours des trois dernières décennies du XXème pour s'établir aux environs de 600-700 naissances annuelles au début des années 2000.

Au 31 décembre 2013, sur les 665 enfants admis au statut de pupille de l'État après une naissance sous le secret en 2007, 549 enfants ont quitté ce statut au cours des années 2007 à 2013. La plupart de ces enfants ont été adoptés au cours des deux premières années (avant le 31 décembre 2009). De plus, 108 enfants de cette cohorte ont rapidement quitté le statut suite à une demande de restitution des parents de naissance. Seuls deux enfants de cette cohorte ont toujours le statut de pupille de l'État au 31 décembre 2013.

La durée entre l'admission au statut de pupille de l'État et le placement en vue d'adoption est rapide (cohorte 2007-2013), puisque cette durée est inférieure à 3 mois, variant néanmoins en fonction de l'existence de besoins spécifiques chez les enfants : 2,7 mois pour les enfants ne présentant aucun besoin spécifique à 6,2 mois pour ceux qui présentent un besoin spécifique lié leur état de santé ou de handicap.

« Enquête sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2013 », ONED, décembre 2014. Le rapport et toutes ses annexes sont disponibles sur le site de l'ONED : www.oned.gouv.fr.