

La situation des pupilles de l'Etat

Enquête au 31 décembre 2011

Synthèse

L'enquête sur la situation des pupilles de l'Etat, mise en place en 1987 par la direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), a été confiée en 2006 à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED). Initialement réalisée tous les deux ans, cette enquête est annuelle depuis 2006. Elle permet ainsi de disposer de données actualisées et d'un meilleur suivi du devenir immédiat des enfants admis au statut de pupille de l'Etat. La collecte se fait au moyen d'un questionnaire rempli conjointement par les directions départementales de la Cohésion sociale (DDCS) et les conseils généraux. Cette investigation permet de faire le point chaque année sur la situation des pupilles de l'Etat, le fonctionnement des conseils de famille et les agréments d'adoption. L'enquête réalisée en 2012 porte sur la situation des pupilles de l'Etat au cours de l'année 2011.

La première partie du rapport annuel analyse la situation des enfants ayant le statut de pupille de l'Etat au 31 décembre, en décrivant 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 les 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'Etat 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 l'adoption des mineurs admis au statut de pupille de l'Etat suite à une décision judiciaire : analyse des facteurs significatifs et des probabilités.

1. La situation des mineurs pupilles de l'Etat au 31 décembre 2011

Au 31 décembre 2011, 2 345 enfants avaient le statut de pupille de l'Etat en France, soit un ratio légèrement supérieur à 16 pour 100 000 mineurs. A cette date, plus de quatre enfants sur dix vivaient dans une famille en vue d'adoption. La proportion de pupilles de l'Etat pour 100 000 mineurs varie de 0 à 44 selon les départements. Les garçons sont légèrement plus nombreux que les filles (53,3 %) et un enfant sur quatre a moins d'un an. Lors de leur admission, 44 % des enfants avaient moins d'un an et un peu plus de la moitié des pupilles présents ont été admis après une prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance (55 %).

La majorité des enfants qui bénéficient du statut de pupille sont des enfants sans filiation ou admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon (art. 350 du code civil). Les effectifs par catégorie sont

relativement stables, hormis une hausse légère pour les enfants sans filiation et une hausse plus prononcée pour les orphelins.

Les pupilles sont en moyenne âgés de 7,6 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. Par ailleurs, ce sont les orphelins et les enfants admis suite à une décision de justice qui sont les plus âgés au moment 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 cela n'est le cas que de deux enfants sur cinq remis par leur(s) parent(s).

Plus de quatre enfants sur dix bénéficiant du statut de pupille de l'Etat vivent dans leur future famille adoptive (40,6 %). 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 une fois sur deux la famille d'accueil de l'enfant.

Les enfants qui ne sont pas confiés en vue d'adoption sont en moyenne âgés de 10,8 ans et 68 % d'entre eux ont bénéficié d'une prise en charge antérieure par les services d'Aide sociale à l'enfance. Les enfants placés en vue d'adoption sont quant à eux quatre fois plus jeunes : 2,8 ans en moyenne. Les enfants de moins d'un an pour lesquels aucun projet d'adoption n'est formulé (12 % des non placés) sont presque tous des enfants non encore admis à titre définitif ou qui l'ont été dans les deux derniers mois de l'année 2011.

Les enfants qui ne sont pas placés en vue d'adoption présentent des situations diverses. Si 25 % 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 variables : certains enfants sont bien insérés dans leur famille d'accueil (10 %), d'autres ne sont pas prêts à être adoptés en raison de séquelles psychologiques, d'échec d'adoption, ou de refus de l'enfant (12 %). Pour 4 % d'entre eux, des liens – juridiques ou filiaux – perdurent avec leur famille. Enfin, pour 46 % 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 difficulté spécifique du point de vue de leur santé, d'une situation de handicap, de leur âge ou de l'existence d'une fratrie représentent 41 % des enfants bénéficiant du statut de pupille de l'Etat au 31 décembre 2011. Si près de 20 % d'entre eux sont confiés à une famille en vue d'adoption (contre 55 % des pupilles n'ayant aucun besoin spécifique), cette proportion est néanmoins en augmentation, notamment pour les enfants dits « âgés ».

La situation des enfants ayant une difficulté liée à leur état de santé est très différente de celle des enfants repérés comme « âgés » ou en fratrie. Les premiers ont été admis relativement jeunes (59 % à moins d'un an) et plus de cinq sur dix selon les articles L.224-4 1° ou 2° du CASF. A l'inverse, les seconds ont été admis à un âge relativement élevé (en moyenne 9,9 ans pour les enfants « âgés » et 8,1 ans pour les enfants en fratrie) et très souvent suite à une décision judiciaire (respectivement 62 % et 74 %) ; 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 2011

En 2011, 1 007 nouveaux enfants ont obtenu le statut de pupille de l'Etat, soit à titre définitif, soit à titre provisoire ; ce qui représente un peu plus d'une admission pour mille naissances. Cette proportion varie de 0 à 3 pour 1 000 selon les départements.

80 % des admissions concernent des enfants « sans filiation » ou admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon. Âgés en moyenne de 2,7 ans, 70 % des enfants ont moins d'un an lors de leur admission et 10 % ont atteint 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 2011, 45 % 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 tandis que 10 % des enfants admis au cours de l'année sont retournés dans leur famille de naissance. Enfin, alors que 20 % des nouveaux admis sont des enfants à besoins spécifiques c'est le cas de seulement 9 % de ces enfants quittant très vite le statut de pupille.

1 065 enfants ont quitté le statut de pupille de l'Etat durant l'année 2011 (+ 1 %) : 70 % des sorties font suite à un jugement d'adoption, 17 % à la majorité des pupilles et 10 % à un retour chez les parents. Les jeunes devenus majeurs au cours de l'année 2011 sont restés pupilles de l'Etat pendant 8,5 ans en moyenne.

Enfin, durant l'année 2011, 761 enfants ont été confiés à une famille en vue d'adoption. Les enfants confiés sont très jeunes (74 % ont moins d'un an), majoritairement des enfants nés sans filiation, 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*

Au cours de l'année, 5 enfants ont été admis comme pupilles de l'Etat suite à un échec d'adoption et 67 enfants ont été remis en vue d'adoption avec une filiation établie.

Le nombre de naissances suite à un accouchement avec demande de secret a diminué de 6 % entre 2010 et 2011. Il passe ainsi de 666 à 628. Parallèlement, 8 enfants ont été trouvés en 2011.

3.2 *Les conseils de famille*

Au 31 décembre 2011, 117 conseils de famille suivent la situation des 2 345 enfants, soit une moyenne de 20 enfants par conseil de famille.

Seulement 4 % des conseils de famille sont présidés par un assistant familial tandis que 32 % le sont par un représentant d'une association familiale. Ces représentants sont les plus assidus aux réunions des conseils de famille, devant les anciens pupilles. Les 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 8 % des pupilles n'a pas été examinée au cours de l'année 2011, comme le stipule pourtant la loi. Par ailleurs, l'augmentation des changements de lieu de placement (218 enfants) et les échecs de placement en vue d'adoption (9) posent la question de la stabilité du lieu de vie des pupilles.

3.3 *Les agréments*

Les présidents des conseils généraux ont délivré, durant l'année 2011, 5 887 agréments d'adoption. Il s'agit d'un chiffre en baisse de 3 %. Après la hausse de demandes d'agréments constatée en 2010 (+ 8 %), nous assistons à nouveau à une diminution des demandes enregistrées par les conseils généraux puisque celles-ci passent de 9 060 à 7 337 en 2011 (- 19 %). Au 31 décembre 2011, 22 747 agréments sont en cours de validité.

Par ailleurs, les retraits d'agrément sont en hausse, passant de 749 à 881 en 2011 (+ 18 %), de même que les refus d'agréments, passant de 720 à 770 (+ 7 %).

4. Le focus : adoption des mineurs admis au statut de pupille de l'État suite à une décision judiciaire : analyse des facteurs significatifs et des probabilités

Une question d'actualité, souvent posée à l'ONED, est la suivante : est-ce que le nombre d'enfants susceptibles de bénéficier d'une adoption pourrait augmenter ? La question subsidiaire qui suit souvent est : ne serait-il pas possible que des enfants confiés depuis de longues années aux services de l'Aide sociale à l'enfance soient accueillis dans une famille en vue de leur adoption ? Dans ce focus, nous ne répondons pas à ces questions qui relèvent d'un choix politique. En revanche, dans nos séries statistiques, nous pouvons éclairer la situation actuelle et étudier, au travers d'une analyse spécifique, le devenir des enfants dans un éventuel parcours d'adoption.

Rappelons qu'entre 2005 et 2011, ce sont près de 6 900 enfants qui ont quitté le statut de pupille de l'État. Ces enfants ont été au préalable admis comme pupilles de l'État suivant différentes conditions d'admission. Les enfants admis sans filiation représentent la proportion la plus importante (59 %) devant les enfants admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon (18 %).

Sur la période 2005-2011, toutes conditions d'admission confondues, les enfants ont quitté le statut de pupille de l'État suite à un jugement d'adoption pour les deux tiers d'entre eux et du fait de leur majorité pour un enfant sur cinq, tandis que plus d'un enfant sur dix a été « repris » par ses parents.

La question générale est la suivante : quels sont les facteurs qui influent sur la probabilité d'un mineur admis au statut de pupille de l'État d'être adopté avant sa majorité ? Grâce à des modèles statistiques, nous analysons quels facteurs influent le plus sur cette probabilité.

Le mode d'admission au statut de pupille de l'État, l'âge, la présence de besoins spécifiques et la durée de prise en charge préalable par les services de l'Aide sociale à l'enfance ont une influence significative sur la probabilité d'adoption.

Choisissons deux extrêmes à titre d'exemple. Un enfant de moins d'un an né sans filiation et n'ayant aucun besoin spécifique a une probabilité proche de 100 % d'être adopté, s'il n'est pas « repris » par ses parents. A l'inverse, un enfant admis à un âge avancé au statut de pupille de l'État, après une longue prise en charge par les services de l'Aide sociale à l'enfance suite à un retrait de l'autorité parentale et présentant des besoins spécifiques aura une très faible probabilité d'être adopté.

Toutefois, ces facteurs influent différemment sur le parcours d'adoption si l'on considère au final le type d'adoption. Par exemple, dans certaines limites, l'âge et la durée préalable n'ont pas un impact négatif sur la probabilité d'adoption par une famille d'accueil. Jusqu'à l'âge de 14 ans, l'âge à l'admission a même un effet positif ; tout comme la durée de prise en charge par un service de l'Aide sociale à l'enfance supérieure à dix ans !

Lorsque nous analysons la probabilité d'adoption, il est donc nécessaire de prendre en compte la singularité du parcours de l'enfant et du type d'adoption qui s'élaborera au regard – et dans – ce parcours singulier.