ONED
Observatoire National
de l'Enfance en Danger

La situation des pupilles de l'État

Enquête au 31 décembre 2014

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, ce qui permet 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 départementaux. 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 2015 porte sur la situation des pupilles de l'État au cours de l'année 2014.

La première partie du rapport annuel analyse la situation des enfants ayant le statut de pupille de l'État au 31 décembre 2014, 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 l'agrément d'adoption.

1. La situation des mineurs pupilles de l'État au 31 décembre 2014

Au 31 décembre 2014, 2 435 enfants ont le statut de pupille de l'État en France, soit un ratio de près de 17 pour 100 000 mineurs. A cette date, plus de quatre enfants sur dix vivaient dans une famille en vue d'adoption. Au 31 décembre 2014, le taux de pupilles de l'État pour 100 000 mineurs varie de 0 à 47 selon les départements. Les garçons sont plus nombreux que les filles (54,5 %) et près d'un enfants sur quatre a moins d'un an. Lors de leur admission, 40 % des enfants ont moins d'un an et près de six pupilles sur dix présents, au 31 décembre 2014, ont été admis après une prise en charge en protection de l'enfance (59,5 %).

Au 31 décembre 2014, les trois quarts des enfants qui bénéficient du statut de pupille sont des enfants admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon (38 %) ou sans filiation (36 %).

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 d'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 trois enfants sur dix.

Au 31 décembre 2014, quatre enfants sur dix bénéficiant du statut de pupille de l'État vivent dans une famille en vue de leur adoption (40,1 %). 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 10,8 ans. Ils ont bénéficié, pour 79 % d'entre eux, 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 : 3,0 ans. 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 qui ne sont pas encore admis à titre définitif ou qui l'ont été dans les deux derniers mois de l'année 2014.

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 6 %, des liens – juridiques ou filiaux – perdurent avec leur famille. Enfin, pour 48 % des enfants, aucune famille en vue d'adoption n'a été trouvée pour des raisons liées à leur état de santé, à une situation de 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 42 % des enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2014. Si 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 en augmentation (alors qu'elle a diminué en 2013).

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 relativement jeunes (40 % à moins d'un an) et plus de quatre sur dix sont des enfants sans filiation ou des enfants remis par les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption. À l'inverse, les seconds ont été admis à un âge relativement élevé (en moyenne 10,5 ans pour les enfants « âgés » et 8,8 ans pour les enfants en fratrie) et très souvent suite à une décision judiciaire (respectivement 72 % et 67 %) ; 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 2014

En 2014, 1 032 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 mille naissances. Cette proportion varie de 0 à 6 pour 1 000 selon les départements.

Plus de huit admissions sur dix concernent des enfants « sans filiation » ou admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon. Âgés en moyenne de 3,2 ans, près des deux tiers des enfants ont moins d'un an lors de leur admission et près de 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 2014, 44 % 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. À l'inverse, 9 % des enfants admis au cours de l'année sont retournés dans leur famille de naissance. Enfin, alors que 22 % des nouveaux admis sont des enfants à besoins spécifiques, c'est seulement le cas de moins de 8 % de ces enfants quittant très vite le statut de pupille.

Durant l'année 2014, 981 enfants ont quitté le statut de pupille de l'Etat durant l'année 2014 (-10 % par rapport à 2013) : près de 72 % des sorties font suite à un jugement d'adoption, 16 % à la majorité des pupilles et 9 % à un retour chez les parents. Les jeunes devenus majeurs au cours de l'année 2014 sont restés pupilles de l'Etat pendant 7,4 ans en moyenne.

En 2014, 773 enfants ont été confiés à une famille en vue d'adoption. Les enfants confiés sont très jeunes (plus de sept sur dix ont moins d'un an), majoritairement admis sans filiation (70 %) et très souvent confiés à une famille agréée du département (82 %).

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 légèrement diminué en 2014 (-2 % par rapport à 2013), passant de 640 à 625. Parallèlement, 4 enfants ont été trouvés en 2014.

Au cours de l'année, 7 enfants ont été admis comme pupilles de l'État suite à un échec d'adoption et 31 enfants ont été remis en vue d'adoption avec une filiation établie.

Concernant les enfants pour lesquels une demande restitution a été faite en 2014 (93 enfants restitués), 74 % 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, 115 conseils de famille suivent la situation des 2 435 enfants présents au 31 décembre 2014, soit une moyenne de 21 enfants par conseil de famille.

Alors que 3 % des conseils de famille sont présidés par un assistant familial, 34 % 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 qui ont lieu en moyenne un peu plus de 7 fois dans

l'année. L'audition des pupilles et des familles d'accueil par les conseils de famille sont les plus fréquentes. On estime que la situation d'environ 9 % des pupilles n'a pas été examinée au cours de l'année 2014, comme le stipule pourtant la loi. Par ailleurs, la question de la stabilité du lieu de vie des pupilles de l'État demeure puisque 261 enfants ont connu un changement du lieu de placement durant l'année 2014.

3.3 Les agréments

Les demandes d'agréments enregistrées par les conseils départementaux, en 2014, connaissent une diminution plus modérée qu'en 2013 puisqu'elles passent de 5 439 à 5 129 (- 6 %). Les présidents des conseils départementaux ont délivré, durant l'année 2014, 3 616 agréments d'adoption, un chiffre en baisse de 17 % par rapport à 2013.

Par ailleurs, les retraits d'agrément sont en baisse passant de 761 à 736 en 2014, de même que les refus d'agréments (passant de 569 à 466).

Ainsi, au 31 décembre 2014, 17 568 agréments d'adoption étaient en cours de validité (- 7,4 % par rapport à 2013).

4. Le focus : l'agrément d'adoption

Au tournant du siècle, l'évolution du nombre d'agréments en cours de validité a progressé de manière très soutenue, plafonnant soutenue, passant de 10 456 en 1989 à 28 528 en 2006. Après l'amorce d'une timide baisse en 2007 et 2008, le nombre d'agréments d'adoption a diminué régulièrement de manière franche pour arriver à 17 568 agréments d'adoption en cours de validité au 31 décembre 2014 (- 38 % entre 2006 et 2014).

« Enquête sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2014 », ONED, janvier 2016.
Le rapport et toutes ses annexes sont disponibles sur le site de l'ONED : www.oned.gouv.fr.