

SYNTHÈSE DU RAPPORT SUR LA SITUATION DES PUPILLES DE L'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 2018 (JUN 2020)

Les résultats de l'enquête sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2018 sont présentés en trois grandes parties :

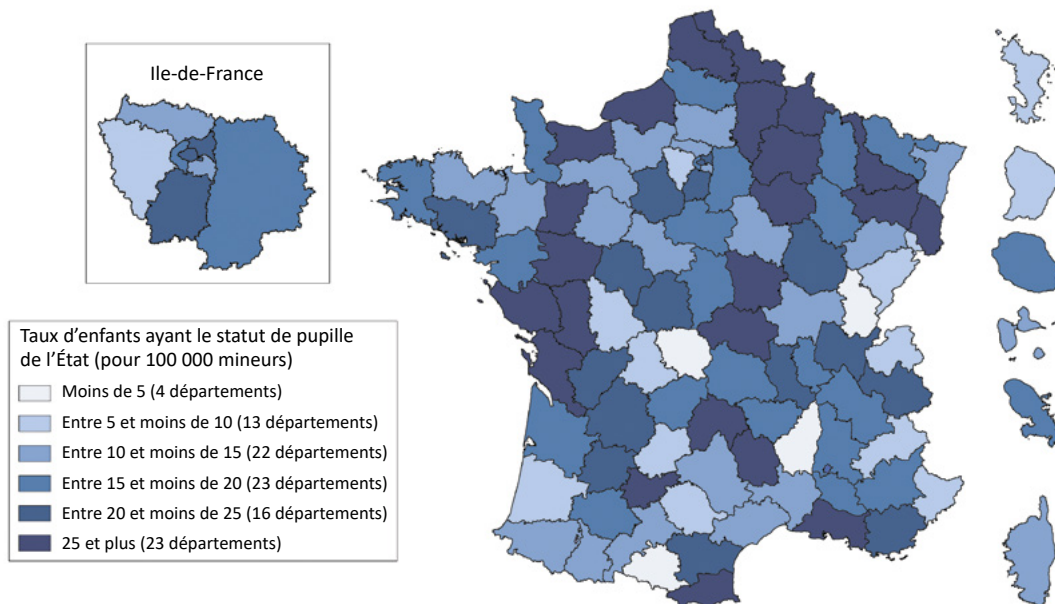
- La première décrit la situation des 3 035 enfants qui bénéficient du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2018.
- La deuxième analyse les admissions et les sorties du statut de pupille de l'État au cours de l'année 2018.
- La troisième apporte des informations complémentaires sur le fonctionnement des conseils de famille et les familles agréées.

Un focus sur les enfants en situation de délaissement parental et sur la mise en place des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (Cessec) complète l'ensemble.

SITUATION AU 31 DÉCEMBRE 2018

Au 31 décembre 2018, 3 035 enfants bénéficiaient du statut de pupille de l'État en France, soit un ratio de 20,7 pour 100 000 mineurs. De fortes disparités départementales sont relevées : les taux variant de 4 pour 100 000 (département du Jura) à 67 pour 100 000 (département du Pas-de-Calais).

Taux de pupilles de l'État au 31 décembre 2018



*Champ : France entière, enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2018.
Sources : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2018 (juin 2020), estimations de population (0-17 ans) au 1^{er} janvier 2018 de l'Insee.*

LE PROFIL DES ENFANTS PUPILLES DE L'ÉTAT

La répartition par sexe et âge des enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État est similaire aux années précédentes. Les garçons sont plus nombreux que les filles (55 %) et la moyenne d'âge est de 8,9 ans. Les pupilles âgés de moins de 1 an représentent 16 % de l'ensemble de cette population et 8,5 % ont atteint l'âge de 17 ans (contre respectivement 19 % et 7,5 % au 31 décembre 2017).

CONDITIONS D'ADMISSION DES ENFANTS PUPILLES DE L'ÉTAT

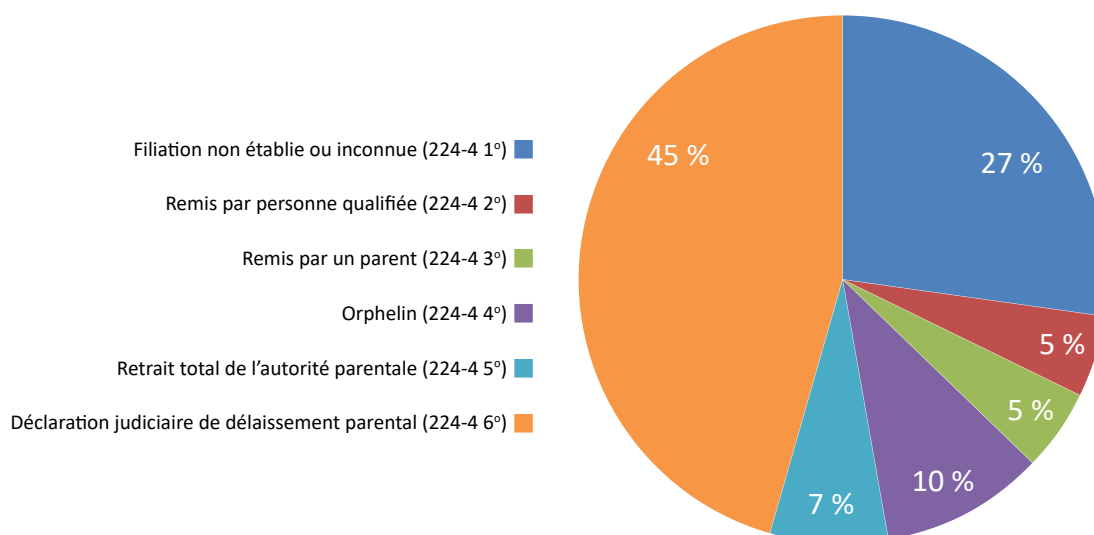
Concernant les conditions d'admission :

- près de 53 % des enfants pupilles ont été admis suite à une décision judiciaire. Parmi eux, depuis 2014 :
 - les enfants qui ont été admis suite à l'application des articles 381-1 et 382-2 du Code civil (déclaration judiciaire de délaissement parental) constituent le premier groupe d'enfants ayant le statut de pupille de l'État (45,5 % des pupilles de l'État) ;
 - ceux qui sont accueillis suite à un retrait total de l'autorité parentale représentent 7,2 % des enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État.
- 37 % ont été admis à la suite d'une remise par les parents, dont 27 % en application du 1^o de l'article L. 224-4 du CASF (accouchement sous le secret ou enfants de filiation inconnue) et 10 % en application des 2^o et 3^o de l'article L. 224-4 du CASF (remis expressément à l'ASE par un ou deux parents ou par une personne ayant qualité pour consentir à son adoption).
- 10 % ont été admis à la suite de leur orphelinage (et en l'absence de l'organisation d'une tutelle familiale) en application du 4^o de l'article L. 224-4 du CASF. Le nombre de ces enfants est en augmentation pour la première fois depuis décembre 2015, passant de 259 à 315 (+ 22 %) de fin 2017 à fin 2018.

Conditions d'admission des pupilles de l'État : situation au 31 décembre 2018

Champ : France entière, enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2018.

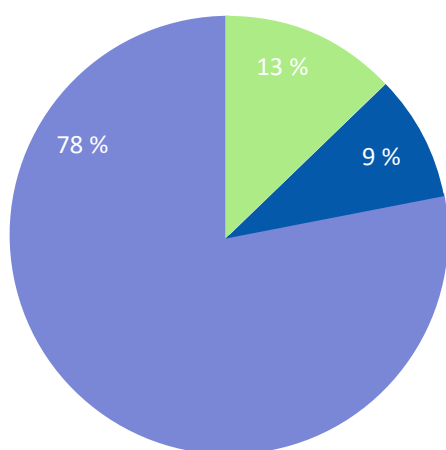
Source : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2018 (juin 2020).



AU 31 DÉCEMBRE 2018,
949 ENFANTS CONFIÉS
EN VUE D'ADOPTION

Près de 4 enfants sur 5 confiés en vue d'adoption vivent dans une famille agréée du département. Pour 13 % des enfants en attente du jugement d'adoption, c'est la famille d'accueil, dans laquelle les enfants vivent depuis parfois plusieurs années, qui porte le projet d'adoption.

Modalités d'accueil des enfants confiés en vue d'adoption au 31 décembre 2018



Famille agréée du département ■
Famille d'accueil ■
Famille agréée hors département ■

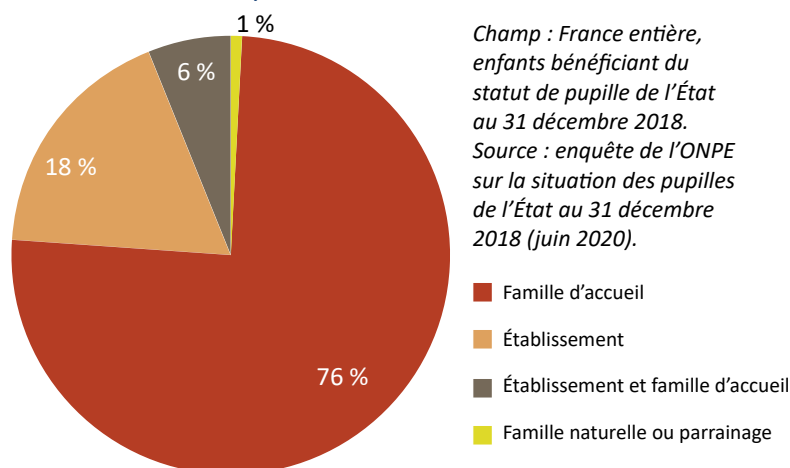
*Champ : France entière, enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2018.
Source : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2018 (juin 2020)*

Les enfants placés en vue d'adoption sont beaucoup plus jeunes que ceux qui ne le sont pas : 3,4 ans en moyenne. Par ailleurs, la proportion d'enfants confiés en vue d'adoption ayant eu un parcours de placement à l'ASE avant leur admission comme pupille de l'État est en augmentation, passant de 24 % fin 2010 à 31 % fin 2018.

AU 31 DÉCEMBRE 2018,
2 086 ENFANTS NON CONFIÉS
EN VUE D'ADOPTION

Les trois quarts des enfants qui ne sont pas confiés en vue d'adoption vivent en famille d'accueil. Leur nombre s'est accru de 15 % entre fin 2017 et fin 2018.

Modalités d'accueil des enfants non confiés en vue d'adoption au 31 décembre 2018



*Champ : France entière, enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2018.
Source : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2018 (juin 2020).*

■ Famille d'accueil
■ Établissement
■ Établissement et famille d'accueil
■ Famille naturelle ou parrainage

Les enfants non confiés en vue d'adoption sont, en moyenne, âgés de 11,4 ans. Ils ont été admis en moyenne à l'âge de 8,5 ans, un âge de plus en plus tardif : il était de 6,5 ans fin 2009. Cette élévation de l'âge à l'admission illustre le changement de profil des enfants admis au statut de pupille de l'État depuis 2015, avec davantage d'enfants avec des besoins spécifiques qui sont majoritairement ceux faisant l'objet d'une admission à la suite d'une décision judiciaire.

Au 31 décembre 2018, pour près de la moitié des enfants qui ne sont pas confiés en vue d'adoption, les conseils de famille indiquent que le motif principal d'absence de projet d'adoption est l'existence d'un besoin spécifique. L'existence de besoins spécifiques n'est pas contradictoire avec la construction d'un projet d'adoption mais requiert une vigilance particulière des conseils de famille. En effet, parmi les enfants à besoins spécifiques, près de la moitié ont été admis entre 2017 et 2018 et bénéficient du statut depuis en moyenne 10 mois ; or il faut en moyenne 13 mois pour construire un projet d'adoption pour un enfant ayant des besoins spécifiques, contre moins de 6 mois pour un enfant sans besoin spécifique.

Cette élévation de l'âge des pupilles illustre aussi que le statut de pupille de l'État est envisagé comme un statut de protection assurant un projet de vie davantage que comme un passage obligé vers l'adoption.

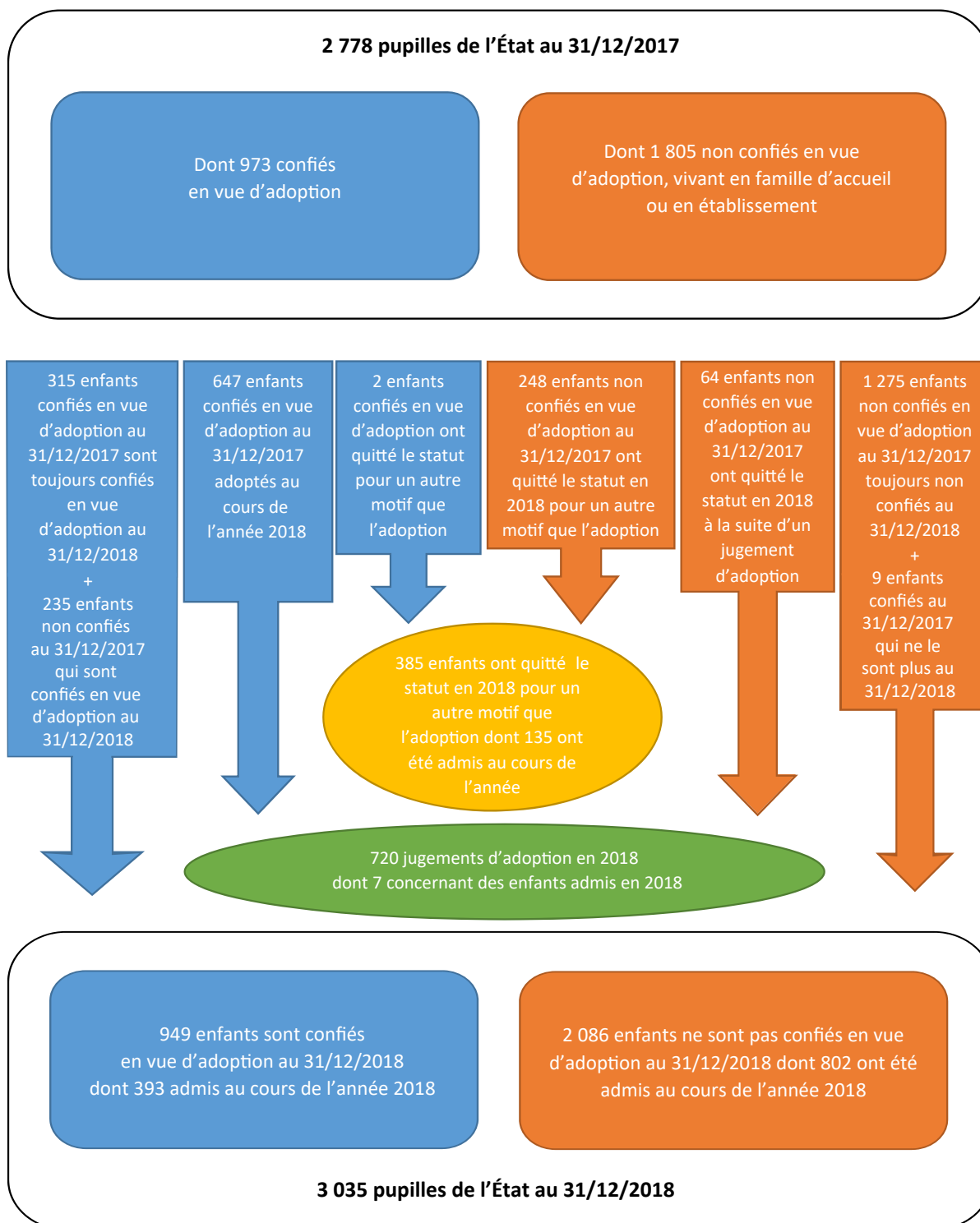
ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES PUPILLES AU COURS DE L'ANNÉE 2018

Au 31 décembre 2017, 973 pupilles de l'État étaient confiés en vue d'adoption (35 % des enfants) tandis que 1 805 étaient pris en charge par l'ASE sans projet d'adoption (65 % des enfants). Au 31 décembre 2018, ils sont 949 confiés en vue d'adoption (34 %) et 2 086 non confiés en vue d'adoption (69 %).

Évolution de la situation des pupilles de l'État au cours de l'année 2018

Champ : France entière, enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2018.

Source : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2018 (juin 2020).



ADMISSIONS AU STATUT ET SORTIES EN 2018

ADMISSIONS EN 2018

En 2018, 1 357 enfants ont été admis au statut de pupille de l'État, à titre définitif ou provisoire, une forte augmentation (+ 8 %) après celle enregistrée en 2017 (+ 9 %). Cette nouvelle hausse est essentiellement due aux admissions d'enfants à la suite d'une déclaration judiciaire de délaissement parental, leur nombre passant de 384 à 462 (+ 20 %), et aux admissions d'enfants orphelins, dont le nombre croît de 85 à 156 (+ 84 %), tandis que les admissions d'enfants nés sous le secret reculent (- 11 %) même s'il s'agit du contingent d'admissions le plus important (548, soit 40 %). Les enfants admis en 2018 sont âgés en moyenne de 5,6 ans (contre 4,7 ans en 2017) et pour 44 % ont moins de 1 an lors de leur admission (contre 52 % en 2017).

GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PARCOURS AVANT ADMISSION

Les enfants admis au statut de pupille au cours de l'année 2018 ont connu au préalable un parcours de placement à l'ASE pour 51 % d'entre eux, contre 47 % pour ceux admis en 2017. Cette proportion est variable en fonction des conditions d'admission, variant de 2 % pour les enfants sans filiation à 91 % lorsque l'admission fait suite à une déclaration judiciaire de délaissement parental.

DEVENIR DES ENFANTS ADMIS

57 % des enfants admis avant leur premier anniversaire ont été placés dans une famille en vue de leur adoption ou adoptés au cours de l'année 2018 tandis que 16 % ont réintégré leur famille de naissance. Pour les enfants admis âgés de 10 ans et plus, les proportions sont respectivement de 2 % et 11 %.

ENFANTS PRÉSENTANT DES BESOINS SPÉCIFIQUES

Plus de 31 % des enfants admis en 2018 présentent des besoins spécifiques, contre près de 33 % en 2017. Près de 16 % ont un âge élevé, 8 % ont des frères et sœurs dont ils ne peuvent être séparés, et 7 % ont un problème de santé ou une situation de handicap (cf. tableau A3-5 en annexe du rapport). Plus de 4 enfants en fratrie sur 5 sont âgés de 5 ans et plus, alors que les enfants présentant un problème de santé ou une situation de handicap sont beaucoup plus jeunes, près de 3 sur 10 ayant moins de 1 an.

SORTIES EN 2018

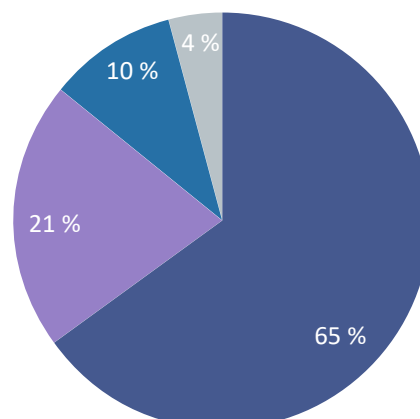
Au cours de l'année 2018, 1 105 enfants ont quitté le statut de pupille de l'État (- 1 % rapport à 2017) : 65 % à la suite d'un jugement d'adoption, 21 % du fait de leur majorité, et 10 % du fait d'une restitution à leurs parents, pour la plupart avant le terme du délai légal (103 sur 107). Les autres motifs de sortie représentent 4 % du total (soit 49 enfants) : 25 tutelles familiales, 12 enfants pris en charge par l'ASE sous un autre statut que celui de pupille de l'État, 4 pupilles transférés dans un autre département et 9 décès.

Motifs de sortie du statut de pupille de l'État en 2018

Champ : France entière, enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2018.

Source : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2018 (juin 2020).

- Adoption (N = 720) ■
- Majorité (N = 229) ■
- Restitution (N = 107) ■
- Autres (N = 49) ■



PLACEMENTS EN VUE D'ADOPTION EN 2018

En 2018, 695 enfants ont été confiés en vue d'adoption : 79 % d'entre eux ont été confiés à une famille agréée du département, 13 % en famille d'accueil et 8 % à une famille agréée hors du département. Le type de famille adoptive est variable en fonction du profil des enfants. Ainsi, les enfants sans filiation sont pour la quasi-totalité (98 %) confiés à une famille agréée du département tandis que les enfants admis à la suite d'une déclaration judiciaire de délaissement parental sont confiés de manière plus diversifiée : 46 % dans leur famille d'accueil, 39 % dans une famille agréée du département, et 15 % dans une famille agréée hors du département (cf. tableau A3-11 en annexe du rapport).

AGRÉMENTS D'ADOPTION

Au 31 décembre 2018, le nombre d'agrément en cours de validité se chiffre à 10 676, un nombre en forte diminution (- 12 % par rapport à fin 2017).

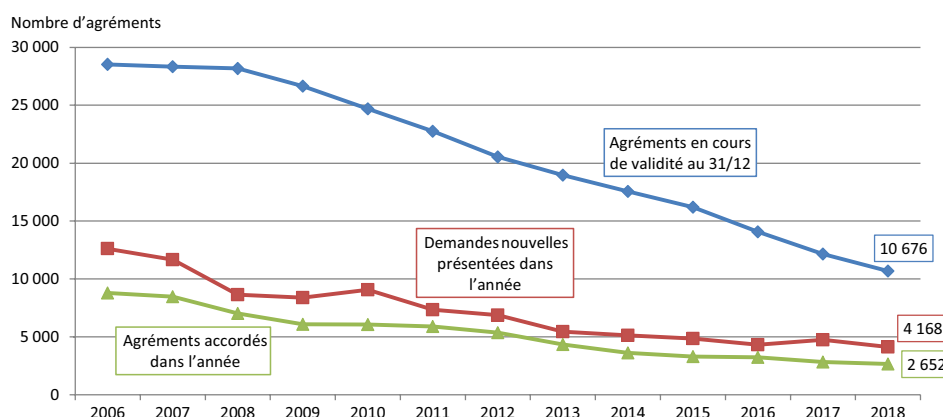
Au cours de l'année, les services des conseils départementaux ont reçu 4 168 nouvelles demandes d'agrément de la part de couples ou de personnes seules, un nombre en baisse (- 12 %). Dans le même temps, 2 652 agréments ont été accordés, soit une baisse de 6 % par rapport à 2017.

Concernant les agréments en cours de validité, le taux sur l'ensemble du territoire national est de près de 36 agréments pour 100 000 adultes. Ce taux varie de 6 pour 100 000 adultes en Martinique à 67 pour 100 000 en Haute-Garonne.

Agréments, évolution des demandes et des accords entre 2006 et 2018

Champ : France entière, agréments d'adoption entre 2006 et 2018.

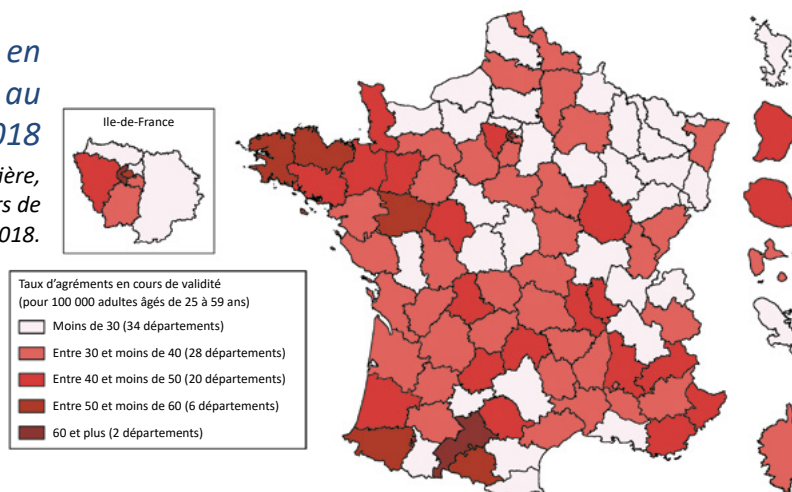
Source : enquêtes de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre (2006-2018).



Taux d'agrément en cours de validité au 31 décembre 2018

Champ : France entière, agréments en cours de validité au 31 décembre 2018.

Source : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2018 (juin 2020), estimations de population (0-17 ans) au 1^{er} janvier 2018 de l'Insee.



FOCUS

LE DÉLAISSEMENT PARENTAL ET LES CESSEC

Le focus de l'enquête au 31 décembre 2018 porte sur la mise en œuvre des dispositions sur le délaissement parental de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016. L'objectif est de suivre l'application de la nouvelle loi dans les territoires et d'apporter un éclairage particulier sur ces enfants qui représentent une proportion importante et particulière parmi les pupilles de l'État.

Concernant le profil des enfants admis au statut après une déclaration judiciaire de délaissement parental (ou d'abandon avant la loi de 2016), l'analyse a porté sur les données issues des enquêtes au 31 décembre 2015 à 2018 (soit l'année précédant la promulgation de la loi de 2016 et les 3 années qui ont suivi).

Concernant les commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (Cessec)¹, qui peuvent intervenir en amont de l'admission des enfants au statut de pupille de l'État, l'enquête annuelle portant sur la situation des pupilles de l'État a été complétée par trois questions permettant de mesurer les effets de la loi de 2016 sur leur mise en place. Ces questions portaient sur la création de ces commissions, sur le nombre d'enfants dont la situation a été examinée en 2018, plus particulièrement en ce qui concerne les enfants de moins de 2 ans. Les informations recueillies ont été comparées au premier recensement effectué entre juillet et novembre 2017 par l'ONPE et l'AFA².

¹ Article L. 223-1, alinéa 5, du CASF.

² ONPE. *État des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE*. Paris : ONPE, avril 2018. Disponible en ligne : https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/enquete_commissions.pdf.

ÉVOLUTION GÉNÉRALE

Le précédent focus de l'enquête au 31 décembre 2016, sur les enfants admis à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon, faisait apparaître les prémices des effets de la loi avec la création de nouvelles instances de veille sur les statuts des enfants confiés en protection de l'enfance sur le territoire national.

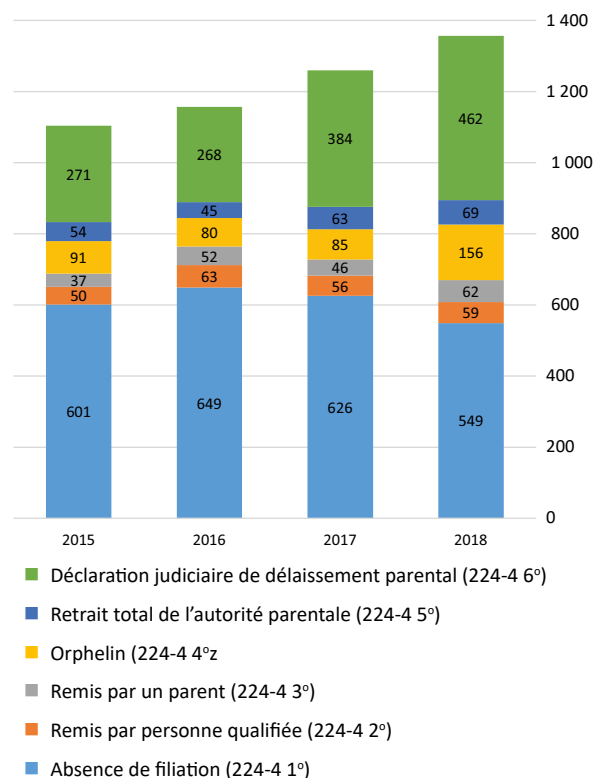
Concernant l'évolution chiffrée depuis la promulgation de la loi, si le nombre d'admissions faisant suite à une déclaration judiciaire de délaissement parental est stable entre 2015 et 2016, on observe, depuis, une augmentation nette de ces admissions passant de 268 à 462 au cours des années 2016 et 2018 (+ 72 %).

Évolution du nombre d'admissions au statut selon le mode d'admission (2015-2018)

Champ : enfants pupilles

de l'État au 31 décembre, France entière.

Source : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre (années 2015 à 2018).



MISE EN ŒUVRE DES CESSEC : ÉVOLUTION DEPUIS L'ENQUÊTE ONPE-AFA

Pour observer la dynamique de mise en place des Cessec, les données de l'enquête au 31 décembre 2018 ont été rapprochées de celles de l'enquête ONPE-AFA de 2017 sur l'état des lieux de la mise en place des commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE.

Si 23 départements n'avaient pas répondu à cette enquête, on observait néanmoins que sur les 79 répondants, 28 disposaient d'une commission d'examen dont 23 préexistantes à la loi de 2016. Parmi ces dernières, 12 avaient fait évoluer leur organisation pour adapter leur instance aux dispositions de la loi de 2016 et 11 continuaient à fonctionner sur le modèle antérieur.

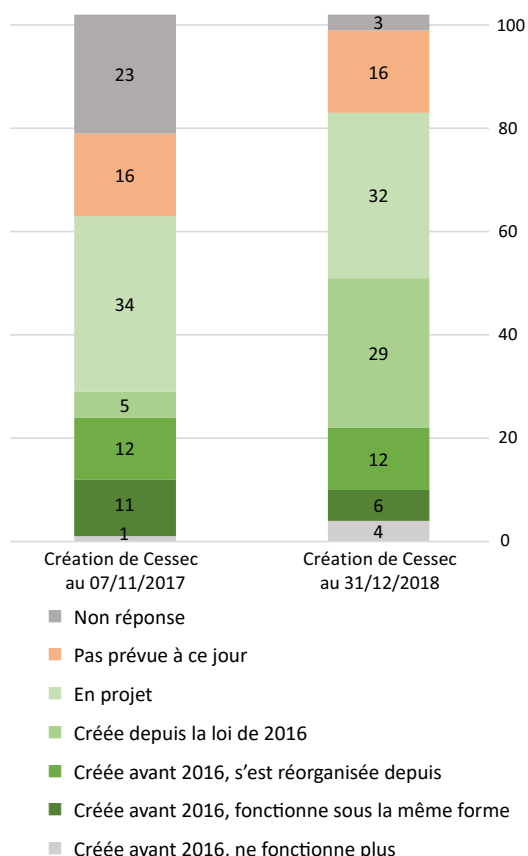
Au 31 décembre 2018, 41 départements ont indiqué avoir créé une Cessec, parmi lesquels 12 préexistaient à la loi et se sont réorganisées pour se mettre en conformité législative. Parmi les 10 autres départements qui disposaient d'une commission avant la loi de 2016, 6 continuent à fonctionner sous la même forme.

Les instances des 4 autres départements (Aube, Gironde, Lot-et-Garonne, Seine-Saint-Denis) ont cessé de fonctionner en vue de la mise en place la nouvelle commission, non encore installée au 31 décembre 2018.

Évolution de la mise en place des Cessec entre les deux enquêtes

Champ : enfants dont la situation a été examinée par 35 Cessec en 2018.

Sources : enquêtes de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2018 (juin 2020).



LES DONNÉES SUR L'EXAMEN DES SITUATIONS DES ENFANTS CONFIS

L'enquête au 31 décembre 2018 apporte quelques informations chiffrées sur le nombre d'enfants confiés dont la situation a été examinée par les Cessec. Sur les 39 départements ayant transmis leurs données près de 1 400 enfants ont vu leur situation examinée lors des séances tenues par les commissions. Parmi eux, 622 étaient âgés de moins de 2 ans, ce qui représente 53 % des enfants dont la situation a été examinée par ces commissions³.

³ Ces 622 enfants de moins de 2 ans sont rapportés à un total de 1 173 enfants puisque dans 4 départements la distinction pour les moins de 2 ans n'a pu être précisée.

CONCLUSIONS DU FOCUS

L'évolution à la hausse des admissions d'enfants faisant suite à une déclaration judiciaire de délaissement parental est liée à deux phénomènes induits par la loi de 2016 :

- Les nouvelles dispositions de la loi qui clarifient la notion de délaissement versus la notion d'abandon (désintérêt manifeste) et réduisent la part d'appréciation liée à l'ancienne procédure.
- La généralisation des Cessec dans les départements, avec une montée en charge à venir de l'examen de la situation des enfants de moins de 2 ans, comme on peut le voir pour les commissions créées avant 2016 et qui se sont réorganisées pour se mettre en conformité avec les dispositions de la loi du 14 mars 2016.