

RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE IGAS

Mission relative à la tutelle des pupilles de l'État

Contribution de l'Unaf — août 2026

Note préparatoire : ce document reprend l'ensemble des questions posées par l'IGAS et propose, pour chacune, des éléments de réponse s'appuyant sur la doctrine de l'Unaf, le cadre juridique en vigueur (code de l'action sociale et des familles, code civil), le guide DGCS/ONPE « Les enfants pupilles de l'État » (édition 2025), les données de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (enquête au 31 décembre 2023), ainsi que sur l'expérience acquise auprès des représentants familiaux de notre réseau siégeant dans un CFPE, notamment dans le cadre du webinaire « Unis pour les pupilles », et sur l'expertise de Mme Saunier, membre d'un CFPE et membre du CNA et du GIP FEP.

Préalablement : présentation de l'UNAF de son réseau des UDAF, les missions en matière de protection de l'enfance et organismes nationaux et départementaux dans lesquels elles siègent, animation du réseau des représentants familiaux dans les CFPE

Q1. Quel regard l'UNAF porte-t-elle sur l'exercice actuel de la tutelle des pupilles de l'État ?

RÉPONSE UNAF

L'Unaf porte un regard globalement positif mais nuancé sur ce dispositif, qu'elle connaît de l'intérieur : ses représentants siègent, au titre des associations familiales, dans la quasi-totalité des conseils de famille départementaux. Le cadre juridique de la tutelle des pupilles de l'État (articles L. 224-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles) organise une architecture protectrice et collégiale, associant le préfet — tuteur, en pratique représenté par la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) —, un conseil de famille de huit membres où siègent des représentants d'associations de pupilles ou d'anciens pupilles, des associations familiales dont l'Unaf, des assistants familiaux, le conseil départemental et des personnalités qualifiées, et le service de l'aide sociale à l'enfance, service gardien.

Cette architecture à trois têtes garantit des contre-pouvoirs réels sur les décisions les plus lourdes de conséquences pour l'enfant — projet de vie, adoption, mesures d'urgence. Cela permet à ces enfants pupilles de bénéficier d'un projet de vie construit collectivement autour de leur intérêt supérieur.

La loi de 2022 a permis aussi à chaque membre des CFPE de monter en compétence : formation obligatoire, charte ...

L'UNAF apporte néanmoins des points de vigilance : La nécessité de préserver une tutelle indépendante des départements ; l'UNAF estime que le maintien au préfet comme tuteur du CFPE constitue une garantie d'impartialité et de protection des droits de l'enfant. Elle considère sur ce point que la possible présidence d'un CFPE par le représentant du conseil départemental est en contradiction avec cet objectif. Cette architecture peut néanmoins diluer parfois les responsabilités et alourdir le circuit de décision, à un moment où le profil des pupilles se complexifie fortement : + 67 % d'admissions entre 2013 et 2023, portées principalement par la déclaration judiciaire de délaissement parental, et une part croissante d'enfants à besoins spécifiques, qui concernent désormais un pupille sur deux. L'Unaf considère que le dispositif reste globalement protecteur sur le plan personnel de l'enfant, mais insuffisamment armé, en moyens comme en expertise, pour répondre à cette évolution — en particulier sur le volet patrimonial, aujourd'hui totalement dépourvu de moyens dédiés.

Ce cadre s'est sensiblement renforcé ces dernières années : la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants et la loi du 21 février 2022 réformant l'adoption, complétées par leurs décrets et ordonnance d'application, ont clarifié les droits du pupille, structuré la formation des membres du conseil de famille et stabilisé la gouvernance nationale de l'adoption. L'Unaf constate cependant un écart croissant entre cette théorie juridique, aujourd'hui aboutie, et sa mise en œuvre concrète sur le terrain. Les services de l'aide sociale à l'enfance, chevilles ouvrières de l'accompagnement quotidien des pupilles et principale source d'information du tuteur et du conseil de famille, connaissent les mêmes tensions que l'ensemble de la protection de l'enfance — un secteur qu'une commission d'enquête parlementaire qualifiait, en avril 2025, de « scandale d'État », et que le CESE décrivait comme n'ayant « jamais été aussi proche de la rupture ». Cette fragilité du service gardien rejaillit mécaniquement

sur la qualité et la disponibilité de l'information transmise aux organes de tutelle, et donc, en pratique, sur la qualité des décisions prises pour l'enfant.

Le principal sujet pour l'UNAF n'est donc plus l'architecture juridique de la tutelle mais plutôt sa mise en œuvre concrète avec :

- les disparités entre départements ;
- les délais pour construire les projets de vie ;
- les difficultés d'appareillement pour certains enfants quand il s'avère que l'adoption est dans leur projet de vie ;
- l'articulation parfois complexe entre le préfet (tuteur) et les services de l'ASE.

Q2. Dans quelle mesure le dispositif actuel garantit-il effectivement l'intérêt supérieur de l'enfant ?

RÉPONSE UNAF

Le dispositif garantit correctement l'intérêt supérieur de l'enfant dans son volet personnel : bilan médical, psychologique et social systématique après l'admission, examen de la situation du pupille au moins une fois par an par le conseil de famille, consultation de l'enfant capable de discernement, consentement personnel obligatoire à l'adoption dès treize ans, et charte de déontologie des conseils de famille qui consacre explicitement le recueil de la parole de l'enfant comme principe cardinal.

Cette garantie s'affaiblit en revanche à mesure que l'on s'éloigne du strict champ éducatif : les disparités territoriales dans les délais d'appareillement et dans la générosité des contrats jeunes majeurs, l'absence de tout accompagnement patrimonial structuré, et la fragilité de la préparation à la sortie du statut à la majorité montrent que l'intérêt supérieur de l'enfant est aujourd'hui mieux protégé dans son quotidien que dans la construction de son avenir de jeune adulte.

Q3. Quels sont, selon vous, les principaux points forts et les principales faiblesses du statut de pupille de l'État ?

RÉPONSE UNAF

Parmi les points forts : un statut qui protège l'enfant sans affecter sa filiation, ce qui préserve la possibilité d'un retour en cas d'établissement tardif de la filiation ; une pluralité de réponses reconnues par le droit — adoption plénière, adoption simple, accueil durable et bénévole, parrainage — permettant en principe d'adapter le projet de vie à chaque situation ; une collégialité réelle du conseil de famille, où siègent notamment des représentants d'anciens pupilles ; et un suivi statistique annuel de bonne qualité assuré par l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), qui distingue favorablement ce dispositif d'autres pans, moins bien documentés, de la protection de l'enfance.

Les CFPE constitué de représentants familiaux investis qui apportent un regard pluriel familial et citoyen complémentaire à celui des institutions ; l'UNAF a obtenu le maintien des représentants familiaux dans la loi de 2022.

Parmi les faiblesses : une architecture à trois têtes qui ralentit les décisions et dilue les responsabilités ; des disparités départementales significatives — l'ONPE relève des taux de pupilles allant de 3 à 116 pour 100 000 mineurs selon les départements ; des enfants à besoins spécifiques statistiquement moins souvent adoptés, alors qu'ils représentent désormais la moitié des pupilles ; une gouvernance nationale de l'adoption qui a connu un flottement institutionnel lors de la transition entre l'ancienne commission Adoption du CNPE et le nouveau Conseil national de l'adoption ; et surtout une gestion patrimoniale du pupille assurée, sans formation ni budget dédiés, par le même agent que celui chargé de son suivi personnel — angle mort sur lequel l'Unaf appelle depuis plusieurs mois l'attention des pouvoirs publics. Cette même logique inégalitaire se retrouve dans le mécanisme de consignation de l'allocation de rentrée scolaire par la Caisse des dépôts et consignations, qui permet aux autres enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance de se constituer un pécule à leur majorité (loi du 14 mars 2016) : faute de parent allocataire pouvant ouvrir droit à cette prestation familiale, les pupilles de l'État en sont mécaniquement exclus, alors qu'ils sont pourtant les enfants les plus dépourvus de tout soutien familial.

2 FONCTIONNEMENT DE LA TUTELLE ET DES CONSEILS DE FAMILLE

Q1. Comment appréciez-vous le fonctionnement concret des conseils de famille des pupilles de l'État ?**RÉPONSE UNAF**

Le fonctionnement des conseils de famille est encadré avec précision : convocation au moins trois semaines avant la réunion, consultation des dossiers dans les huit jours précédents, quorum de cinq membres dont le tuteur, procès-verbal motivé consignait, en l'absence d'unanimité, l'avis de chaque membre, et charte de déontologie signée par chaque membre engageant l'impartialité, la confidentialité et le recueil de la parole de l'enfant. Ce cadre procédural est globalement respecté et donne au dispositif une rigueur réelle.

L'Unaf, dont les représentants siègent dans la quasi-totalité de ces instances, observe cependant une charge croissante — suivi annuel obligatoire de chaque pupille, bilans renouvelés, auditions, procès-verbaux motivés — qui pèse sur des membres pour l'essentiel bénévoles ou faiblement indemnisés, dans un contexte de hausse continue du nombre de pupilles (+ 15 % entre 2022 et 2023). La qualité du fonctionnement reste en outre inégale d'un département à l'autre, faute d'harmonisation des moyens mis à disposition des conseils de famille.

Cette charge est en outre difficilement compatible avec l'exercice d'un emploi salarié. En 2023, les 125 conseils de famille se sont réunis en moyenne à près de dix reprises pour suivre la situation de 6 330 enfants, chaque séance supposant en amont la consultation des dossiers dans les huit jours précédents. Le congé de représentation, fixé à neuf jours par an, et l'indemnité compensatrice horaire versée lorsque l'employeur ne maintient pas la rémunération — 12 euros de l'heure, quasiment inchangée depuis plusieurs années — ne couvrent qu'imparfaitement cette charge réelle. Dans les faits, cette insuffisance restreint le vivier de candidats disponibles à des retraités, des indépendants ou des agents publics, au détriment de la diversité socioprofessionnelle que la loi recherche pourtant pour ce collège, et rend, pour beaucoup de salariés du secteur privé, l'exercice du mandat difficilement soutenable dans la durée.

L'Unaf observe par ailleurs, à partir des retours de terrain de ses représentants, une assiduité inégale selon les catégories de membres : les élus du conseil départemental, mobilisés par ailleurs sur de nombreux autres mandats, comptent souvent parmi les moins présents en séance, la présidence des conseils de famille leur revenant d'ailleurs deux fois moins souvent qu'aux représentants des associations familiales (20 % contre 34 % des instances en 2023). Ce constat, encore documenté de façon trop partielle au niveau national, mériterait d'être objectivé par un suivi statistique de l'assiduité par catégorie de membres dans le cadre de l'enquête annuelle de l'ONPE, qui ne détaille plus aujourd'hui cet indicateur.

Q2. Les représentants des personnes anciennement confiées à l'ASE ou pupilles de l'État disposent-ils d'une place et d'une influence suffisantes dans les instances de tutelle ?**RÉPONSE UNAF**

Leur place est reconnue par les textes : un membre titulaire et un suppléant, issus d'associations de pupilles, d'anciens pupilles ou de personnes admises à l'aide sociale à l'enfance, siègent de droit parmi les huit membres du conseil de famille, aux côtés des représentants des associations familiales — dont l'Unaf —, des assistants familiaux, du conseil départemental et des personnalités qualifiées. Cette représentation directe des personnes concernées est une force du dispositif français.

Elle reste néanmoins minoritaire — une voix sur huit — et parfois fragile, faute d'un vivier suffisant d'anciens pupilles disponibles, formés et mobilisables dans chaque département — on relève en outre de grandes disparités en matière de sensibilité chez cette catégorie de représentants. Le rapport « À (h)auteur d'enfants », qui a recueilli plus d'un millier de témoignages d'enfants placés, ainsi que les travaux du groupe miroir de la Ciivise, invitent à aller plus loin : faire des personnes concernées des coauteurs des décisions qui les concernent, et non de simples voix consultées parmi d'autres. L'Unaf partage cette ambition et considère qu'elle suppose des moyens de formation et de mobilisation spécifiques pour ce collège, aujourd'hui insuffisants.

Q3. Observez-vous des différences significatives de pratiques entre départements dans les décisions prises pour les pupilles ?**RÉPONSE UNAF**

Oui, et elles sont documentées par l'ONPE : le taux de pupilles de l'État varie de 3 à 116 pour 100 000 mineurs selon les départements, avec des écarts qui vont au-delà de ce qu'expliquent les seuls effets de petits nombres —

le seul département du Nord comptait ainsi 460 pupilles au 31 décembre 2023, contre 2 seulement en Corse. On note que l'obligation de créer un CFPE dès le 51^e pupilles n'est pas toujours respectée.

Les délais d'apparement restent également longs et hétérogènes, faute de mutualisation systématique des viviers de candidats agréés, et la générosité des contrats jeunes majeurs à la sortie du statut varie fortement d'un département à l'autre. Le niveau d'information du représentant de l'État est aussi très variable, et les Udaf doivent souvent s'adresser à l'Unaf pour obtenir les réponses à leurs questions. En revanche le bureau protection de l'enfance de la DGCS est très performant et réactif.

L'Unaf propose, dans sa doctrine sur les pupilles de l'État, la publication annuelle et département par département des délais moyens d'apparement, afin d'objectiver ces disparités et d'inciter à leur résorption.

Q4. Les membres des conseils de famille disposent-ils, selon vous, des moyens, de la formation et de l'information nécessaires à l'exercice de leur mandat ?

RÉPONSE UNAF

L'UNAF a toujours insisté sur la nécessité de formation initiale et continue pour chaque membre des CFPE ;

Une formation initiale est prévue pour les nouveaux membres du conseil de famille : droit des enfants, besoins fondamentaux, droit de la filiation et de l'autorité parentale, statut et fonctionnement de la tutelle des pupilles de l'État. Sur le plan matériel, les membres bénéficient d'un congé de représentation de neuf jours par an, d'une indemnité compensatrice horaire — 12 euros, quasiment inchangée depuis plusieurs années — et du remboursement de leurs frais de déplacement. Ces moyens permettent un fonctionnement correct sur le cœur de la mission éducative.

Il est aussi essentiel que des formations plus techniques soient mises en place en lien avec le profil des enfants pupilles qui évolue.

Ils sont en revanche silencieux sur un point que l'Unaf juge essentiel : aucune formation, aucun moyen dédié n'existe pour la dimension patrimoniale de la tutelle — successions, indemnités, obligation alimentaire, pension d'orphelin —, alors que ces enjeux peuvent être significatifs pour l'avenir du pupille. C'est le cœur du plaidoyer que porte l'Unaf pour la création d'une tutelle aux biens spécialisée et financée par l'État.

3 PROJET DE VIE ET PARCOURS DES ENFANTS

Q1. Comment est élaboré, en pratique, le projet de vie des pupilles de l'État ? Les décisions vous paraissent-elles suffisamment individualisées ?

RÉPONSE UNAF

Le projet de vie repose sur un bilan médical, psychologique et social réalisé dans les meilleurs délais après l'admission, qui apprécie notamment l'éventuelle adhésion de l'enfant à un projet d'adoption lorsque son âge et son discernement le permettent. Ce bilan peut être renouvelé à tout moment, à la demande du tuteur, du conseil de famille ou de l'enfant lui-même. Le tuteur définit ensuite le projet de vie avec l'accord du conseil de famille, en s'articulant avec le projet pour l'enfant prévu par l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles, et l'enfant capable de discernement est entendu, notamment lors de la définition du projet d'adoption et du choix des adoptants.

Sur le papier, l'individualisation est donc réelle et le cadre juridique l'exige. En pratique, l'Unaf observe que la réponse tend souvent à graviter par défaut vers l'adoption plénière, les alternatives prévues par les textes restant sous-mobilisées — ce qui nuance la portée effective de cette individualisation pour une partie des enfants, notamment les plus âgés ou ceux à besoins spécifiques.

Q2. Quelle place est laissée aux solutions alternatives à l'adoption (accueil durable, parrainage, maintien de liens affectifs, etc.) ?

RÉPONSE UNAF

L'accueil durable et bénévole et le parrainage sont des dispositifs reconnus par le droit mais peu mobilisés en pratique, faute d'être suffisamment portés à la connaissance des tiers susceptibles d'accueillir un enfant sur la durée. L'adoption simple, qui préserve certains liens avec la famille d'origine tout en créant un nouveau lien de

filiation, est encore trop souvent présentée comme un pis-aller plutôt que comme une option à part entière, alors qu'elle peut mieux convenir à certains profils — enfants plus âgés, attachés à leur histoire, ou dont le projet de vie ne suppose pas une rupture complète avec leurs origines.

L'Unaf plaide pour que ces trois voies soient systématiquement présentées comme des options équivalentes lors de la définition du projet de vie, et pour une meilleure préparation, en amont, des candidats à l'adoption afin d'élargir le vivier de personnes prêtes à accueillir des enfants plus âgés ou à besoins particuliers. Il est aussi important de penser le passage d'un statut à l'autre plutôt de les opposer, et nous attirons l'attention sur la nécessité de maintenir les liens précédents s'ils sont dans l'intérêt de l'enfant — pour exemple, une adoption ne doit pas entraîner nécessairement la fin d'un parrainage.

Q3. Quels publics vous semblent rencontrer le plus de difficultés dans la construction d'un projet de vie stable (fratries, adolescents, enfants en situation de handicap, etc.) ?

RÉPONSE UNAF

Les enfants à besoins spécifiques concentrent aujourd'hui les plus grandes difficultés : ils représentent désormais un pupille sur deux, une part en hausse constante depuis dix ans, mais ne représentaient que 21 % des pupilles confiés en vue d'adoption en 2023 — un écart entre l'évolution du public et celle du vivier de candidats à l'agrément, documenté par le Conseil national de l'adoption.

Les adolescents sont également concernés : les enfants arrivent désormais plus tardivement dans le statut, après un parcours souvent long à l'aide sociale à l'enfance — 84 % des enfants admis en 2023 avaient déjà connu un parcours de placement, contre 59 % en 2013 —, ce qui réduit mécaniquement leurs chances d'appariement rapide. Les fratries, quant à elles, doivent obligatoirement être confiées à un même conseil de famille, ce qui garantit la cohérence de leur suivi, mais leur appariement conjoint reste, en pratique, plus difficile à réaliser faute de familles candidates prêtes à accueillir plusieurs enfants simultanément.

L'Unaf considère que la mutualisation interdépartementale des viviers de candidats agréés, aujourd'hui laissée à l'initiative de chaque département, doit devenir la norme pour ces publics. La mise en place effective en 2025 de la banque de données nationales doit être développée et évaluée.

4 DROITS DE L'ENFANT ET ACCÈS AUX ORIGINES

Q1. Comment évaluez-vous la prise en compte de la parole des enfants dans les décisions qui les concernent ?

RÉPONSE UNAF

Le cadre juridique est exigeant sur ce point : l'enfant capable de discernement peut être entendu par le conseil de famille à sa demande, son avis est obligatoirement recueilli pour toute décision relative à son lieu et à son mode de placement ou en cas de mesure d'urgence, il est entendu lors de la définition du projet d'adoption et du choix des adoptants, et son consentement personnel est requis dès treize ans pour toute adoption. La charte de déontologie des conseils de famille consacre explicitement le recueil de la parole de l'enfant comme l'un de ses principes fondateurs, au même titre que l'impartialité ou la confidentialité.

L'Unaf considère ce cadre comme protecteur. Elle observe cependant, en écho au rapport « À (h)auteur d'enfants » et à ses plus d'un millier de témoignages d'enfants placés, que cette parole gagnerait à être recueillie plus en amont et de façon plus continue, en particulier à l'approche de la majorité — moment où l'entretien préparatoire, aujourd'hui centré sur l'accès à l'autonomie, mériterait d'intégrer systématiquement un temps d'écoute sur l'ensemble du parcours du jeune, patrimoine compris.

L'UNAF insiste pour que l'enfant soit au fait de l'évolution de son statut à toutes les étapes : ce qui n'est pas toujours le cas ; c'est le CFPE qui peut confirmer ce que l'enfant pourra entendre.

Q2. Les pupilles de l'État bénéficient-ils d'un accompagnement suffisant concernant leur histoire personnelle et l'accès à leurs origines ?

RÉPONSE UNAF

Le pupille peut consulter son dossier à tout moment et doit, dans ce cas, être accompagné dans cette démarche et dans la lecture des pièces qui le concernent. Pour les enfants nés sous le secret, le Conseil national pour l'accès

aux origines personnelles (CNAOP) joue un rôle pivot, en lien avec le correspondant départemental. Cet accompagnement existe donc, mais reste hétérogène selon le mode d'admission de l'enfant et le département.

L'avis conjoint rendu en octobre 2024 par le Conseil national de l'adoption (CNA) et le CNAOP, consacré notamment aux pratiques illicites observées dans l'adoption internationale, a mis en évidence la nécessité de mieux sécuriser ces démarches. L'Unaf propose la création d'un guichet unique confié au CNAOP pour faciliter l'accès aux origines quel que soit le lieu de naissance de la personne concernée, ainsi que l'étude de la faisabilité du recours aux empreintes génétiques pour lutter contre les pratiques frauduleuses de recherche d'origines.

Q3. Quelles difficultés rencontrent le plus fréquemment les anciens pupilles concernant la connaissance de leur parcours et de leur dossier ?

RÉPONSE UNAF

Les anciens pupilles se heurtent d'abord à la dispersion des sources d'information relatives à leur histoire — dossiers de l'aide sociale à l'enfance, archives du conseil de famille, CNAOP pour les enfants nés sous le secret —, sans point d'entrée unique. Une fois la majorité atteinte et le lien avec le tuteur et le conseil de famille distendu, les démarches reposent largement sur l'initiative de la personne elle-même, avec un accompagnement moins systématique que pendant la minorité. S'y ajoute une hétérogénéité territoriale dans les pratiques d'archivage et de communication des dossiers.

Enfin, contrairement au suivi quantitatif national assuré chaque année par l'ONPE sur la situation des pupilles, il n'existe aujourd'hui aucun suivi qualitatif consolidé à l'échelle nationale sur le vécu et les difficultés rencontrées par les anciens pupilles dans l'accès à leur histoire — un manque que l'Unaf appelle à combler.

5 ÉVALUATION ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

Q1. Quelles seraient, selon l'Unaf, les trois principales réformes à engager pour améliorer la tutelle des pupilles de l'État et la préparation de leur avenir ?

RÉPONSE UNAF

Première réforme, la plus structurante : créer une tutelle aux biens des pupilles de l'État, spécialisée et financée par l'État, distincte de la tutelle à la personne exercée par le préfet. Aujourd'hui, le tuteur généraliste assume seul, sans formation ni budget dédiés, l'ensemble des actes patrimoniaux du pupille — successions, indemnisations, obligation alimentaire, pension d'orphelin —, alors que le droit commun de la tutelle des majeurs protégés a développé, pour des enjeux comparables, des mécanismes de gestion patrimoniale professionnalisés. Cette fonction pourrait être confiée à une structure publique existante disposant déjà d'une expertise de gestion pour le compte de tiers protégés, le conseil de famille conservant un rôle de contrôle sur les actes de disposition les plus significatifs.

Deuxième réforme : mutualiser systématiquement, entre départements l'appareil des enfants à besoins spécifiques et des fratries, et publier chaque année, département par département, les délais moyens d'appareillement, pour objectiver les disparités territoriales aujourd'hui documentées par l'ONPE et inciter à leur résorption il faut faire une évaluation de la mise en place de la BNDA.

Troisième réforme : consolider la gouvernance nationale de l'adoption autour du Conseil national de l'adoption — séances plénières régulières, composition stabilisée, indépendance vis-à-vis du GIP FEP adossé à des moyens humains exclusivement dédiés à son fonctionnement, programme de travail pluriannuel avec le CNAOP — et sécuriser l'accès aux origines personnelles par un guichet unique qui pourrait être confié au CNAOP.

À ces trois priorités s'ajoute une mesure de court terme immédiatement actionnable : intégrer systématiquement à l'entretien préparatoire à la majorité un volet patrimonial — état des fonds détenus, origine, démarches de restitution — pour sécuriser une transition aujourd'hui souvent négligée sur ce plan.

CONCLUSION

Q. Y a-t-il un sujet relatif aux pupilles de l'État ou à leur tutelle que vous considérez aujourd'hui comme insuffisamment pris en compte par les pouvoirs publics, les départements ou les organes de tutelle ?

RÉPONSE UNAF

Oui : la gestion patrimoniale des pupilles de l'État. C'est aujourd'hui un angle mort du dispositif. Le tuteur — en pratique un agent de la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités — est seul habilité à accomplir les actes d'administration courante du patrimoine de l'enfant et doit obtenir l'accord du conseil de famille pour les actes de disposition, sans disposer d'aucune formation spécifique en gestion de patrimoine, d'aucun moyen dédié et d'aucun budget propre pour l'exercer. Cette responsabilité s'ajoute, dans les faits, à une charge de suivi personnel déjà lourde.

Or les enjeux peuvent être significatifs pour l'avenir du jeune — succession, indemnisation à la suite d'une infraction, obligation alimentaire, pension d'orphelin — et se cristallisent précisément au moment de la sortie du statut, lorsque le tuteur doit remettre au jeune devenu majeur les fonds qui lui appartiennent. Cette dissymétrie n'a pas d'équivalent en droit commun de la tutelle : un majeur protégé peut bénéficier d'un mandataire judiciaire spécialisé dans la gestion de ses biens, quand un pupille de l'État, enfant sans aucun soutien familial pour veiller sur son patrimoine, ne dispose que d'un tuteur généraliste déjà mobilisé sur l'ensemble de son parcours personnel.

Cet angle mort se double d'une inégalité de traitement concrète : depuis la loi du 14 mars 2016, les autres enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance bénéficient d'un pécule constitué par la consignation de l'allocation de rentrée scolaire auprès de la Caisse des dépôts et consignations, versé à leur majorité pour soutenir leur insertion. Faute de parent allocataire pouvant ouvrir droit à cette prestation familiale, les pupilles de l'État en sont exclus, alors qu'ils sont pourtant, par définition, ceux qui ne pourront compter sur aucun soutien matériel familial à leur sortie du statut. Cette exclusion mécanique, plusieurs fois relevée par des parlementaires, illustre bien que le défaut de préparation patrimoniale des pupilles n'est pas un simple oubli ponctuel mais une caractéristique structurelle du dispositif.

Aucune donnée agrégée n'existe aujourd'hui, à l'échelle nationale, sur l'ampleur de cette difficulté. L'Unaf appelle à l'ouverture d'un chantier spécifique sur ce sujet et à la création d'une tutelle aux biens spécialisée et financée par l'État : protéger un enfant privé de famille, c'est aussi protéger ce qui, demain, lui appartiendra.

Principales sources mobilisées

- Code de l'action sociale et des familles, articles L. 224-1 à L. 224-11 et L. 225-1 à L. 225-10 (statut, tutelle et adoption des pupilles de l'État).
- Code civil, articles 343 à 370-2, 348-6, 349, 351, 353 et 496 à 515.
- Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants (loi Taquet), article 36 (création du Conseil national de l'adoption).
- Loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption (loi Limon) et ordonnance n° 2022-1292 du 5 octobre 2022.
- Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), Les enfants pupilles de l'État, guide, édition 2025.
- Union nationale des associations familiales (Unaf), Siéger dans un conseil de famille des pupilles de l'État, guide, 2017.
- Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), La situation des pupilles de l'État, enquête au 31 décembre 2023, 2025.
- Conseil national de l'adoption (CNA) et Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP), avis conjoint 2024 n° 1, 11 octobre 2024.
- Arnaud-Melchiorre, Gautier, À (h)auteur d'enfants : rapport remis au secrétaire d'État chargé de l'Enfance et des Familles, 2021.
- Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, article 27 (consignation de l'allocation de rentrée scolaire par la Caisse des dépôts et consignations pour les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance).
- Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, n° 1200, 1er avril 2025.
- Conseil économique, social et environnemental, La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE, avis 2024-15, 2024.
- Unaf — DPP, fiches de doctrine n° 2026-04 (L'administrateur ad hoc) et n° 2026-05 (Les pupilles de l'État : sécuriser un parcours, protéger un patrimoine), juillet 2026.