

Rapport sur l'adoption

Mission confiée par le président de la République
et le Premier ministre à
Jean-Marie Colombani

Assisté de

Annick Morel
Inspectrice générale des affaires sociales

Bénédicte Vassallo
Magistrat

Philippe Zeller
Ministre plénipotentiaire

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Partie 1

L'état des lieux: un constat alarmant..... 17

Malgré la réforme de 2005, l'organisation de l'adoption internationale manque d'efficacité et de lisibilité dans un contexte international exigeant..... 17

Le contexte international est de plus en plus exigeant..... 17

Il est marqué par l'extension de la Convention de La Haye à de nombreux pays d'accueil et d'origine..... 17

Les pays d'accueil des enfants adoptés à l'international connaissent également des évolutions..... 19

L'origine des enfants au plan international varie en fonction de deux facteurs: les politiques des États d'origine et les actions des États d'accueil..... 19

La diminution des adoptions internationales enregistrées depuis deux ans conduit à s'interroger sur les évolutions futures mais également sur l'organisation du système français..... 20

L'organisation et l'action de la France en matière d'adoption internationale n'est pas lisible et manque d'efficacité 22

L'organisation et l'action de la France sont peu lisibles 22

L'organisation française de l'adoption internationale manque d'efficacité 29

L'AFA n'a pas permis de résultats probants dans le domaine de l'adoption internationale..... 34

Une création légitime et attendue 34

Des tâtonnements et des erreurs 35

Les défauts originels de l'institution..... 40

Des résultats mitigés..... 42

La diminution continue des adoptions nationales conduit à s'interroger sur la place de l'adoption dans le dispositif français de la protection de l'enfance 44

Les adoptions nationales des pupilles de l'État diminuent régulièrement en dépit d'un dispositif juridique complet et diversifié relatif à l'adoption..... 44

L'adoption dispose d'un cadre juridique complet, diversifié et protecteur..... 44

L'adoption d'enfants français devient de plus en plus marginale dans l'ensemble des adoptions d'enfants	46
Quels sont les éléments d'explication de la diminution des adoptions nationales ?	48
Le primat de la famille biologique et du maintien des liens familiaux	49
La diminution du recours à l'article 350 du Code civil sur la déclaration judiciaire d'abandon	50
Nouvelle loi, pratiques émergentes	53
Les accents nouveaux de la loi 2007-293 du 5 mars 2007, réformant la protection de l'enfance	53
Les actions innovantes des départements	54
L'adoption est insuffisamment pilotée dans sa double dimension nationale et internationale	57
Les pilotes sont faibles	57
Il n'existe pas de lieu fédérateur où se pense de façon globale l'adoption en France qu'elle soit nationale ou internationale ...	58
Le rôle du CSA n'est pas suffisamment valorisé	58
Les acteurs associatifs sont peu fédérés par l'action publique	59
L'accompagnement des parents après l'adoption est insuffisant	60
L'organisation institutionnelle de l'adoption n'est ni efficace ni efficiente: elle doit être améliorée	63
 Partie 2	
Les propositions: une action en deux temps, et trente-deux propositions	65
Préambule	65
Premier temps, remettre en marche le système par une action pragmatique et volontaire qui repose sur trois leviers	66
Deuxième temps, réformer l'organisation de l'adoption en France	66
Les actions de court terme	67
Organiser l'action française en matière d'adoption internationale dans un cadre éthique, clair, visible et fédérateur	67

Proposition 1 – Définir une stratégie d'action à court et moyen terme de l'autorité centrale, en concertation avec les principaux partenaires	68
Proposition 2 – Modifier la structure de l'autorité centrale pour la rendre plus lisible	68
Proposition 3 – Rendre visible l'autorité centrale française par une participation immédiate et plus active aux groupes de travail mis en place par la Conférence de droit international privé de La Haye et plus généralement aux réflexions multilatérales	69
Proposition 4 – Renforcer les OAA	69
Proposition 5 – Cadrer l'action de l'AFA par une convention d'objectif et de gestion établie pour deux ans.....	70
Proposition 6 – Mettre en place des actions de coopération et d'aide humanitaire en direction des enfants et des familles dans les pays qui le nécessitent.....	71
Proposition 7 – Initier et participer aux programmes d'assistance technique de la Conférence de La Haye à l'égard des pays d'origine.....	72
Proposition 8 – Apprécier la nécessité de renforcer le MAEE dans son activité sur l'adoption internationale	72
Proposition 9 – Renforcer la participation du réseau diplomatique et consulaire à la stratégie définie par l'autorité centrale.....	73
Proposition 10 – Contribuer à la création d'un espace européen de l'adoption internationale	74

Repositionner l'adoption nationale dans le cadre de la protection de l'enfance par des actions expérimentales, pragmatiques et consensuelles 75

Proposition 11 – Définir par une conférence de consensus les critères d'utilisation de l'article 350 dans une approche pragmatique de l'intérêt de l'enfant.....	75
Proposition 12 – Mettre en place une utilisation expérimentale du référentiel dans des départements volontaires au profit de tout petits enfants placés précocement	76
Proposition 13 – Donner l'instruction aux juridictions d'examiner les demandes de déclarations judiciaires d'abandon dans des délais plus rapides.....	77
Proposition 14 – Mettre en place une sensibilisation des travailleurs sociaux aux mécanismes psychiques de la construction et du développement de l'enfant dans la formation initiale et continue	77
Proposition 15 – Mieux informer sur l'adoption simple pour donner, dans certains cas, une place à la famille biologique	77
Proposition 16 – Mettre en place un pilotage judiciaire coordonné autour d'un « parquet de la famille »	78
Proposition 17 – Valoriser les bonnes pratiques sur l'adoption des enfants à particularité	79

Refonder la qualité des agréments par des référentiels communs aux départements et en expérimentant des formations au bénéfice des familles candidates à l'adoption 79

Proposition 18 – Optimiser les ressources par la production d'une documentation nationale actualisée périodiquement et adaptée par les départements	80
Proposition 19 – Expérimenter une formation des candidats à l'adoption avant l'évaluation afin de mieux les préparer et d'optimiser les évaluations	80
Proposition 20 – Améliorer l'évaluation des candidats à l'adoption grâce à des référentiels pour les travailleurs sociaux.....	81
Proposition 21 – Envisager un écart d'âge.....	82
Proposition 22 – Promouvoir la mise en place d'organisations départementales ou interdépartementales « relativement » spécialisées.....	83
Mieux piloter le dossier de l'adoption sans modifier radicalement les organisations dans l'immédiat	83
Proposition 23 – Affirmer et structurer le rôle de synthèse du CSA en matière d'adoption	83
Proposition 24 – Intégrer les associations de familles adoptives comme membres de l'AFA et leur donner une représentation au sein de son conseil d'administration.....	84
Simplifier et aider les familles	85
Proposition 25 – Simplifier la vie des familles sur la reconnaissance des jugements d'adoption à l'étranger en prévoyant une meilleure articulation entre le parquet de Nantes et le ministère des Affaires étrangères et européennes.....	85
Proposition 26 – Mieux soutenir les familles candidates à l'adoption	85
Proposition 27 – Accompagner les familles après l'adoption par la mise en place de lieux d'accueil et de dialogue	85
Proposition 28 – Mettre en place des réseaux régionaux et départementaux autour de la santé des enfants adoptés à l'étranger par l'installation de consultations d'orientation et de conseils pour l'adoption (Coca).....	86
Proposition 29 – Élargir la sensibilisation des maîtres au problème de l'adoption sur la base de l'expérimentation déjà effectuée par EFA	86
Proposition 30 – Renforcer l'attention à porter sur l'accès à leurs origines des enfants adoptés à l'international.....	86
Modifier à terme les organisations pour rendre plus cohérente et visible l'action française en matière d'adoption	87
Proposition 31 – Pour la création d'une agence pour l'adoption.....	87
Proposition 32 – Étudier éventuellement la refonte du décret du 18 avril 2002 relatif aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption.....	89

ANNEXES

ANNEXE I

Personnes rencontrées 91

ANNEXE II

Déplacements effectués et entretiens réalisés .. 97

ANNEXE III

Consultations auprès des ambassades de France 105

ANNEXE IV

Aménager des solutions pour les enfants recueillis en *kafala* 107

ANNEXE V

Fiches thématiques jointes au rapport 117

Fiche 1 *Agrément* 119

Fiche 2 *Les adoptions nationales*..... 143

Fiche 3 *L'intérêt de l'enfant et l'adoption internationale*..... 173

Fiche 4 *Les adoptions internationales*..... 195

Fiche 5 *L'Agence française de l'adoption* 233

Fiche 6 *Les organismes autorisés et habilités pour l'adoption* 257

Fiche 7 *Adoption et diplomatie*..... 271

Fiche 8 *D'autres politiques d'adoption*..... 297

Fiche 9 *Après l'adoption*..... 317

Fiche 10 *Pour une meilleure organisation* 329

Lettre de mission 349

Rapport au président de la République sur l'adoption

Par une lettre du 4 octobre 2007, le président de la République a souhaité qu'une réflexion soit engagée, de nature à déboucher sur des propositions concrètes, pour permettre à un plus grand nombre de familles d'adopter, et pour rendre le système français plus efficace en matière d'adoption.

L'adoption, qui doit être considérée comme l'un des éléments d'une politique familiale, a fait l'objet, depuis une loi de 1966, de nombreuses adaptations dont la plus récente, en 2005, laissait espérer qu'en trois ans le nombre des adoptions pourrait être doublé. C'est en fait à une très rapide diminution de ce nombre que l'on a assisté depuis : de près de 5 000 enfants à un peu moins de 4 000 en 2007, dont 80 % sont d'origine étrangère.

Cette question ne peut être réduite à sa réalité statistique, qui, du reste, est mal connue. Son poids émotionnel, les problèmes complexes qu'elle soulève, l'intensité des attentes des uns et du dévouement des autres, les politiques plus générales qu'elle sollicite (droit de la famille, action sociale des collectivités territoriales, diplomatie, coopération, santé, éducation), les antagonismes, enfin, qu'elle suscite, lui donnent une dimension particulière et particulièrement sensible.

Pour l'aborder, la mission s'est placée d'emblée du côté de l'intérêt de l'enfant. Elle plaide pour que l'ensemble d'une politique

de l'adoption soit centrée sur l'existence et la reconnaissance d'un droit à l'enfance, dont fait partie le droit à une famille.

Tout se passe, en effet, comme si le système français, à travers la mise en place d'un service public – l'Agence française pour l'adoption –, reposait sur l'existence d'un « droit à l'enfant ». À charge pour l'État de créer les conditions pour que celles et ceux qui le désirent puissent exercer ce droit à travers l'adoption. Ces conditions sont impossibles à mettre en place. Il suffit pour s'en convaincre d'observer notre réalité : en face de trente à trente cinq mille personnes qui ont, à travers leur « agrément », obtenu d'espérer adopter un enfant, le nombre d'enfants adoptés varie de cinq mille à quatre mille par an. C'est dire qu'une majorité de personnes agréées attendent en vain ! Et qu'elles seront fondées à considérer qu'on les malmène.

Celles et ceux qui désirent adopter doivent savoir qu'il n'y a pas, il ne peut y avoir, un droit à l'adoption d'un enfant : l'adoption ne doit exister que dans l'intérêt de l'enfant ; elle s'inscrit dans une politique de protection de l'enfance ; ce sont les droits et les intérêts de l'enfant qu'il faut promouvoir et respecter. La Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention de La Haye (1993) sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ont posé le cadre de toute action en ce domaine : elles ont été notre fil rouge.

Faire reposer notre système sur le droit à l'enfance, mettre l'enfant au centre du dispositif doit permettre, dans un premier temps, de faire que celui-ci fonctionne de façon plus satisfaisante ; avant, dans un second temps, de l'organiser autrement, c'est-à-dire mieux.

Ce faisant, la France contribuera à faire naître un cadre d'ensemble que l'Union européenne cherche à élaborer : tour à tour la Commission (le 4 juillet 2006), les chefs d'État et de gouvernement (le 4 juin 2007) et le Parlement européen (le 16 janvier 2008) ont évoqué une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, en énonçant que « dans tous les actes relatifs aux enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Dans la perspective de la présidence française de l'Union, la France pourrait contribuer à la création d'un espace européen de l'adoption internationale, à partir de la reconnaissance d'un droit à l'enfance.

Ceux de nos partenaires qui sont, à leur tour, devenus pays d'accueil d'enfant adoptés – la Suède, l'Espagne, l'Italie, notamment –, ont été plus audacieux et se sont engagés dans des voies qui placent l'enfant au centre de leur dispositif. Ils ont progressé souvent de façon spectaculaire. Il est donc possible, et souhaitable, de faire mieux.

S'il est vrai que le contexte de l'adoption internationale est de plus en plus exigeant, il n'est pas vrai que le nombre des orphelins ou d'enfants abandonnés soit en baisse. Certains pays, le progrès et le développement aidant, se dotent de politiques nationales et prennent davantage en charge leurs propres orphelins ; mais d'autres pays ou zones géographiques surgissent. Ici même, en France, certains départements constatent que les enfants placés à long terme et précocement, en raison d'un délaissement de leur famille, sont encore une réalité. La souffrance, l'abandon sont là ; la volonté de les prendre en charge existe aussi, en nombre. Nous sommes un pays généreux.

L'intérêt de l'enfant et son droit à l'enfance doivent nous conduire à interroger nos pratiques. Comment faire mieux, en France et à l'international ?

En premier lieu, en repensant notre organisation en matière d'adoption internationale.

Car la première caractéristique de notre système, aux yeux de l'observateur, est sa complexité, partant sa faible lisibilité et, *in fine*, son peu d'efficacité.

La réforme de 2005, créant une Agence française de l'adoption (l'AFA), s'est en effet arrêtée au milieu du gué : de par son caractère public, l'agence passe pour une autorité de régulation (ce qu'elle n'est pas) et joue de façon insuffisante son rôle d'opérateur sur le terrain. De leur côté, les acteurs privés – organismes autorisés pour l'adoption, OAA – n'ont pas été renforcés comme prévu, alors qu'ils sont des leviers essentiels de l'adoption internationale pour aider et accompagner les futurs parents. Ces derniers en France, à la différence des pays comparables ou proches du nôtre, peuvent accéder à l'agrément, au total, de façon libérale (même s'ils le vivent comme une contrainte). En dépit des efforts des départements et de l'AFA, l'information et la formation des candidats à l'adoption ne sont pas à la hauteur des exigences nouvelles des pays d'origine. Enfin, la réforme a laissé de côté l'adoption nationale qui décline depuis plusieurs années.

Le fonctionnement de nos institutions, l'antagonisme des acteurs, leur faiblesse là où ils devraient être forts, justifient donc une réorganisation du système institutionnel de l'adoption.

La mission recommande donc d'organiser l'action de la France dans un cadre éthique, clair, lisible et fédérateur, dans ce domaine,

l'adoption internationale, qui représente l'essentiel de l'adoption, par le nombre d'enfants et de familles concernées. Nous manquons d'un organisme public unique chargé d'impulser et de coordonner l'action de l'ensemble des acteurs. Il faut donc :

- renforcer les pouvoirs et les moyens de l'autorité centrale pour l'adoption internationale, qui a vocation à devenir cette instance chargée de coordonner les efforts de tous ; actuellement, cette autorité centrale est un service du ministère des Affaires étrangères et européennes ; il manque de pouvoirs et de moyens, notamment d'un fonds de coopération dédié à la protection de l'enfance ;

- recentrer l'AFA sur la mission d'opérateur de terrain, aux côtés (et en complémentarité avec) des OAA, qu'il faut aider à se renforcer. Elle doit pouvoir étendre son rôle à l'adoption nationale ;

- renforcer, enfin la participation du réseau diplomatique et consulaire à la stratégie définie par l'autorité centrale, dans les différents pays d'origine ouverts à l'adoption.

En second lieu, l'adoption nationale mérite d'être regardée autrement. Elle est actuellement limitée aux seuls enfants nés sous le secret et à ceux qui ont fait l'objet d'une déclaration judiciaire d'abandon (soit au maximum 800 enfants par an). Or, il y a en France, autant qu'on puisse l'évaluer, quelque 2 100 petits enfants placés durablement qui pourraient faire l'objet d'un projet d'adoption. La mission souhaite éviter toute confrontation idéologique entre les tenants du primat de la famille biologique (qui inspire nos textes et nos pratiques) et ceux de la théorie de l'attachement, davantage tournés vers l'adoption précoce (le temps de l'administration n'est pas le temps de l'enfant). Mais il ne faut pas renoncer à faire évoluer

les pratiques pour augmenter le nombre d'enfants susceptibles d'être adoptés. Ainsi recommandons-nous :

- d'organiser une conférence nationale de consensus sur l'adoption, afin de coordonner l'action des professionnels ; car il s'agit ici d'activer et de raccourcir les délais de procédures existantes, en mettant en place des référentiels partagés entre travailleurs sociaux et magistrats. Le constat, chemin faisant, de la multiplicité des juges concernés nous conduit également à plaider pour la mise en place d'un « parquet de la famille » ;
- d'expérimenter avec des départements et des tribunaux volontaires (qui ont déjà réfléchi à des pratiques innovantes) ;
- de développer le régime de l'adoption simple, qui prévoit le maintien des liens avec la famille biologique (l'organisation d'une conférence de consensus permettrait de tester et diffuser de « bonnes pratiques » dans ces domaines).

Un même fil conducteur – garantir le droit à l'enfance, donner aux enfants abandonnés un droit à une famille – doit inspirer l'encadrement de l'agrément. Car on ne doit jamais perdre de vue qu'un enfant adopté est d'abord un enfant abandonné. Et que ce traumatisme originel le suivra toute sa vie. D'où l'importance du temps de la préparation pour les futurs parents ; même si ce temps peut paraître long, il doit être celui de la maturation d'une décision qui conduit à un parcours souvent plus difficile qu'il n'est imaginé.

La mission préconise donc :

- l'organisation d'un meilleur temps d'information, voire de formation, des futurs parents, avant l'évaluation individuelle qui précède l'agrément, délivré par le président du conseil général ;
- la fixation d'un écart d'âge maximal (quarante-cinq ans), entre l'enfant et le (la) candidat(e) à l'adoption.

La conscience des spécificités de l'adoption doit enfin conduire à mettre en place des dispositifs légers susceptibles d'accompagner les familles, de les aider (y compris financièrement), de simplifier la reconnaissance des jugements d'adoptions à l'étranger, et d'encourager la mise en place de réseaux régionaux et départementaux autour de la santé des enfants adoptés dont on aurait garde d'oublier qu'ils auront à l'adolescence un cap plus difficile encore à franchir. De tristes et tragiques événements récents dans notre pays montrent qu'ils peuvent être en butte au racisme.

Toutes ces préconisations peuvent être mises en place en deux temps : celui, immédiat, des actions urgentes susceptibles de tirer un meilleur parti de ce qui existe ; celui, à échéance de trois ans, d'une organisation unifiée autour d'une agence unique, placée sous une seule autorité. La mise en marche de ce processus peut s'appuyer sur trois leviers :

- un plan d'action pour l'ensemble des acteurs de sorte que chacun soit repositionné et responsabilisé ;
- des expérimentations dans les départements volontaires ;
- une coordination forte, autour d'un « chef de projet » ayant autorité pour conduire par consensus des acteurs peu fédérés, avant de mettre en place une organisation optimale. Ce « chef de projet » pourrait être un « haut-commissaire », un délégué interministériel, ou un secrétaire d'État, ayant aussi en charge la conduite de la feuille de route établie par la mission, pour un temps limité (trois ans).

Pour élaborer celle-ci, la mission, sans prétendre à l'exhaustivité, a auditionné acteurs politiques, administratifs, judiciaires et associatifs, experts, parents adoptifs, candidats à l'adoption, mais aussi enfants adoptés devenus adultes ; elle a visité onze

départements et cinq pays (deux pays d'accueil, trois pays d'origine); elle s'est enfin appuyée sur les informations transmises par les postes diplomatiques et consulaires qui ont répondu à son enquête. Sa démarche a été pragmatique: elle ne propose pas un nouveau bouleversement, mais un plan d'action volontariste et réaliste. En ayant mesuré l'intensité de l'attente de nombre de nos concitoyens, impatients de s'engager dans une aventure difficile, mais ô combien riche d'espoir et de promesse d'un destin reconstruit pour quelques milliers d'enfants jusqu'alors privés d'avenir.

Car la mission, tout au long de son enquête, a constamment et exclusivement cherché à identifier les conditions d'une plus grande adéquation entre des enfants orphelins ou abandonnées, et des futurs parents. À l'exclusion d'autres questions sur lesquelles notre société peut s'interroger, bien réelles mais sur lesquelles il ne nous appartenait pas de nous prononcer: ainsi de l'adoption par les couples homosexuels. La France est ainsi faite que, pour adopter, il faut être soit un couple marié, soit une personne célibataire.

Mais les couples « pacsés » ne le peuvent pas, non plus les couples vivant en concubinage, les personnes célibataires peuvent adopter à la condition de ne pas faire état de leur homosexualité. Les deux premières catégories traduisent une anomalie, ou une faiblesse du droit. La troisième catégorie devrait trouver, selon les interlocuteurs de la mission, à travers le futur statut du « beau-parent », une voie de progrès.

En ce qui concerne le champ qui nous était imparti, nous formulons le plus vif espoir de voir nos recommandations devenir celles du destinataire de nos travaux, le président de la République.

Partie 1

L'état des lieux: un constat alarmant

Malgré la réforme de 2005, l'organisation de l'adoption internationale manque d'efficacité et de lisibilité dans un contexte international exigeant

Le contexte international est de plus en plus exigeant

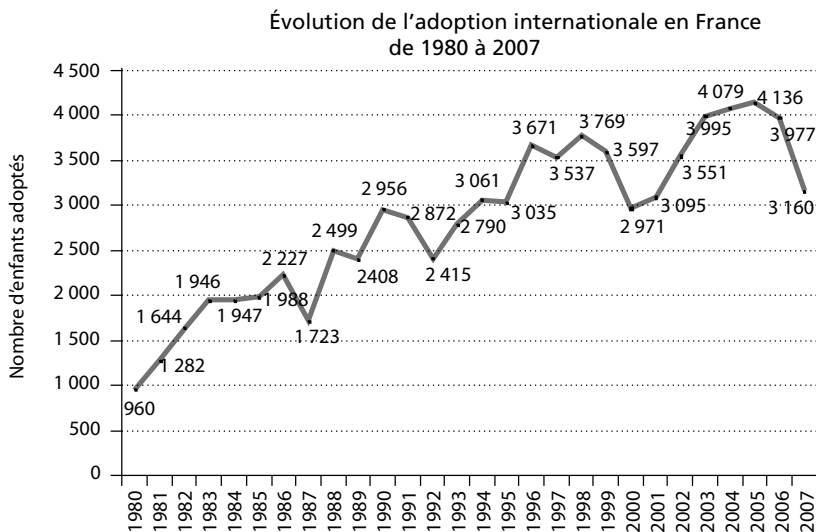
Il est marqué par l'extension de la Convention de La Haye à de nombreux pays d'accueil et d'origine

Le nombre d'adoptions internationales n'a cessé de croître depuis les années 1980 : selon les estimations, moins de 17 000 enfants étaient adoptés à l'international chaque année dans la décennie 1980, près de 24 000 dans les années 1990, et plus de 40 000 aujourd'hui.

La France a bénéficié de ce mouvement général, les adoptions à l'international ayant été multipliées par 4 en 25 ans, même si une baisse significative est enregistrée depuis 2 ans.

Pourtant, le contexte de l'adoption internationale a été profondément restructuré dans les années 1990 par la signature, puis la ratification progressive par de nombreux États, de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, visant elle-même la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989. En 1999, la convention était en vigueur dans 36 États, en 2003, dans 20 États supplémentaires ; en 2008, 20 autres États l'ont rendue applicable, dont les plus récents sont la Chine et les États-Unis.

Cette convention donne un cadre éthique clair aux adoptions internationales du côté des pays d'accueil mais aussi d'origine des enfants, afin qu'elles aient lieu dans l'intérêt de ces derniers. De façon opérationnelle, elle édicte la mise en place de structures institutionnelles, chargées d'y veiller dans chacun des États qui la ratifie : ce sont les autorités centrales (ministères de la Justice, des



Source : MAEE/SGACAI.

Affaires sociales, de la Famille et/ou des Affaires étrangères selon les cas, voire organismes autonomes dans certains cas) qui y sont responsables du respect des procédures, de la régulation des opérateurs et de la coopération internationale en la matière.

La ratification de la convention a des conséquences multiples.

- Elle peut être suivie d'une période d'adaptation, susceptible de se traduire, pendant le temps de la mise en conformité du pays avec la convention, par la fermeture temporaire aux adoptions internationales (Madagascar) ou par une diminution des adoptions.
- Elle a, en outre, un second effet qui est l'application du principe de subsidiarité : l'adoption internationale vient après l'adoption nationale et, en conséquence, les États d'origine fixent des critères plus restrictifs pour la première : c'est le cas par exemple du Brésil, de l'Inde ou de la Bulgarie.
- Elle peut en outre imposer aux États d'accueil le passage par des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et supprimer la voie individuelle.
- Elle conduit enfin les États d'accueil à porter une attention soutenue aux adoptions dans les États d'origine qui ne l'ont pas ratifiée et à interrompre les adoptions dans des pays où les règles éthiques ne sont pas respectées (par exemple il n'y a pas d'adoptions suédoises au Guatemala et en Haïti).

Dans une évolution de long terme, caractérisée par l'augmentation des adoptions internationales, l'extension progressive de la Convention de La Haye peut ainsi, de façon conjoncturelle, entraîner une diminution temporaire des adoptions internationales dans certains pays d'origine : on constate de 1997 à 2000 un tel mouvement.

Les pays d'accueil des enfants adoptés à l'international connaissent également des évolutions

Les États-Unis – qui viennent de ratifier la convention – accueillent aujourd'hui la moitié des enfants adoptés à l'international : la France (10 % des adoptions internationales environ), qui s'est longtemps située comme le deuxième pays d'accueil, est passée, à partir de 2004, derrière l'Espagne qui, de 942 adoptions en 1997 (3 537 en France à la même date), en comptait 4 472 en 2006. La progression récente de l'Italie est encore plus spectaculaire : de 346 en 2000, les adoptions internationales sont montées à 3 420 en 2007. Derrière ces pays, viennent le Canada, les pays nordiques, Suède (876 adoptions en 2006), Danemark, Norvège et Finlande (environ 500 adoptions internationales pour chacun d'eux), les pays du Benelux, la Suisse. Le Royaume-Uni et, à moindre niveau, l'Allemagne sont caractérisés par la priorité donnée aux adoptions nationales, inversant le rapport de 1 à 6 entre les adoptions nationales et internationales constaté en France en 2006.

Rapportée à la population ou au nombre annuel de naissances, la situation française en matière d'adoptions internationales n'a rien d'exceptionnel. Les adoptions internationales y sont, chaque année, d'environ 5 pour 100 000 habitants, contre 10 en Espagne et 9 en Suède, et l'on compte 4 adoptions internationales pour 1 000 naissances en France contre 9 en Espagne et 8 dans les pays scandinaves. Ces rapports sont, cependant, à prendre avec beaucoup de précaution : ils peuvent traduire la « performance » des organisations mises en place, mais aussi exprimer des politiques nationales différenciées sur la protection de l'enfance, comme c'est le cas pour le Royaume-Uni.

L'origine des enfants varie en fonction de deux facteurs : les politiques des États d'origine et les actions des États d'accueil

Les transformations introduites par la mise en place progressive de la Convention de La Haye dans les États d'origine mais également le développement et les évolutions des actions des pays d'accueil expliquent des modifications substantielles, dans le temps, de l'origine des enfants adoptés à l'international.

Si, par exemple, on considère la liste des dix premiers États d'origine des enfants adoptés en France sur la période 2000-2007 (soit 20 115 enfants pour ces dix pays), on constate que seuls trois d'entre eux (Vietnam, Colombie, Madagascar) figurent sur la même liste pour la période 1980-1999. Il y avait, par exemple, avant 2000, beaucoup d'adoptions par des Français au Brésil, au Pérou, au Salvador, en Inde, aux Philippines, en Pologne, en Roumanie. Depuis sont apparus plus nettement des pays comme la Chine, le Népal (jusqu'en 2006), l'Éthiopie, le Mali, le Burkina Faso, Madagascar (jusqu'en 2005), le Guatemala jusqu'en 2004, Haïti, la Russie, l'Ukraine.

La diminution des adoptions internationales enregistrées depuis deux ans conduit à s'interroger sur les évolutions futures mais également sur l'organisation du système français

Depuis deux ans, l'ensemble des pays d'accueil enregistre une diminution des adoptions internationales, à l'exception de l'Italie en 2006 et 2007. La baisse est particulièrement sensible en France en 2007.

Évolutions récentes du nombre d'adoptions internationales dans les principaux États d'accueil

États d'accueil	Évolutions constatées	Données
États-Unis	- 9 % de 2005 à 2006	22 728 en 2005 20 679 en 2006
France	- 3,8 % de 2005 à 2006 - 20,6 % de 2006 à 2007	4 136 en 2005 3 977 en 2006 3 162 en 2007
Espagne	- 2 % de 2004 à 2005 - 17,5 % de 2005 à 2006	5 541 en 2004 5 423 en 2005 4 472 en 2006
Italie	- 6,3 % de 2004 à 2005 + 9,8 % de 2005 à 2006 + 7,3 % de 2006 à 2007	3 402 en 2004 2 874 en 2005 3 188 en 2006 3 420 en 2007
Suède	- 18,8 % de 2005 à 2006	1 083 en 2005 876 en 2006
Allemagne	en baisse de 2005 à 2006	
Canada	en baisse de 2005 à 2006	
Norvège	- 38 % de 2005 à 2006	704 en 2005 438 en 2006
Australie	- 3 % de 2005 à 2006	434 en 2005 421 en 2006

Les raisons de cette baisse générale sont d'autant plus complexes à analyser qu'en l'absence d'obligation déclaratoire pour les États, d'origine comme d'accueil, les statistiques internationales restent imprécises¹, difficiles à reconstituer et hétérogènes. La Chine, par exemple, ne livre aucun chiffre officiel, alors qu'elle est, depuis plusieurs années, le premier État d'origine (de 12 000 à 15 000 adoptions internationales par an probablement) et qu'elle paraît « piloter » quelque peu à sa convenance les partenariats qu'elle organise avec les principaux États d'accueil ; le nombre d'adoptions françaises y a baissé de 60 % de 2005 à 2007, même si les responsables chinois se défendent de toute fixation de « quotas ». La Russie met très officiellement en œuvre depuis trois ans une priorité à l'adoption nationale, dont le chiffre dépasse, depuis 2005, celui des adoptions internationales, lesquelles ont chuté de 30 % de 2004 à 2007, avec un fort impact sur les adoptions américaines et espagnoles, mais moins sur les adoptions françaises qui ont même progressé d'environ 10 %. Viennent ensuite plusieurs États d'origine qui relèvent, en simplifiant, de trois catégories :

– ceux qui ont ratifié, depuis un certain temps déjà, la Convention de La Haye et proposent, selon des procédures bien établies, un nombre plus ou moins constant d'enfants aux familles françaises. C'est le cas par exemple de la Colombie, du Burkina Faso ou de la Thaïlande ;

– ceux qui n'ont pas encore ratifié la Convention et proposent, soit par le biais exclusif des organismes agréés, soit en acceptant les adoptions individuelles, un nombre significatif d'enfants à des candidats français. C'est le cas de l'Éthiopie ou d'Haïti, avec des difficultés majeures dans ce dernier pays qui concernent notamment l'établissement des actes d'état civil, le rôle des crèches ou la validité du consentement donné par les parents de naissance ;

– ceux qui ont des difficultés à mettre en œuvre la Convention (Madagascar) ou traversent des turbulences institutionnelles en matière d'adoption de plus ou moins longue durée (Guatemala, Népal, par exemple).

Pour autant, les évolutions futures sont loin de pouvoir être appréciées à l'aune des deux dernières années. La Chine, le Vietnam, qui ne pratiquent pas de politique de quotas contrairement à ce qui a été rapporté par l'AFA, la Thaïlande, à terme Madagascar, si on l'aide à mettre en place un état civil et son autorité centrale, ouvrent des perspectives. Selon le secrétaire général de la Convention de La Haye, les mouvements observés depuis deux ans ne doivent pas occulter la progression de long terme des adoptions internationales et le fait que le nombre d'enfants encore délaissés dans les pays émergents reste important.

1 D'autant plus qu'elles ne distinguent pas toujours les adoptions internationales intrafamiliales, qui semblent augmenter en nombre, des autres adoptions internationales.

Il convient, d'autant plus, dans ce contexte, devenu « très concurrentiel » et très évolutif, d'être proactif et prospectif : la directrice de l'autorité centrale suédoise, pour sa part, n'a pas caché avoir engagé de tels travaux en liaison avec les ambassades.

L'organisation et l'action de la France en matière d'adoption internationale n'est pas lisible et manque d'efficacité

L'organisation et l'action de la France sont peu lisibles

Une faible lisibilité de l'organisation française pour les pays d'origine

Les pays d'origine, qu'ils aient ratifié la Convention de La Haye ou non, ont besoin de comprendre les organisations des pays d'accueil. L'identification du pilote du système – l'autorité centrale – et des opérateurs qui interviendront est particulièrement importante pour instaurer un rapport de confiance. De ce point de vue, la réforme introduite par la loi du 4 juillet 2005 n'a pas été perçue comme une clarification.

À la recherche de l'autorité centrale

La loi du 4 juillet 2005 a créé l'Agence française de l'adoption (AFA), groupement d'intérêt public qui constitue une troisième voie « publique » pour l'adoption internationale, située entre l'adoption individuelle et l'adoption accompagnée par les organismes autorisés et habilités pour l'adoption (OAA) : l'agence assure par ailleurs l'information des départements sur l'adoption internationale. L'organisme, habilité par la loi pour intervenir dans les pays La Haye, est donc un opérateur public « spécifique ». Il a vocation à gérer l'ensemble des dossiers des candidats à l'adoption dans ces pays à la place de l'ex-mission pour l'adoption internationale (MAI), logée antérieurement au ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE – Direction des français à l'étranger et des étrangers en France). Il peut également accompagner les candidats à l'adoption dans les pays non La Haye, à condition d'obtenir une habilitation de l'autorité centrale française.

La création de l'AFA a modifié l'organisation de l'autorité centrale et ce depuis septembre 2006. Depuis l'origine, contrairement à tous les autres pays européens, l'autorité centrale française n'est ni une direction d'administration ni une agence. C'est une instance non permanente, composée aujourd'hui de représentants des ministères et des conseils généraux et présidée par un

président de conseil général. Son secrétariat, antérieurement assuré par la MAI, l'est maintenant par la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille du ministère des Affaires étrangères et européennes : cette sous-direction exerce, en fait, la responsabilité au quotidien des fonctions de l'autorité centrale.

La création de l'AFA et la réorganisation de l'autorité centrale ainsi que celle du ministère des Affaires étrangères et européennes ont eu plusieurs conséquences.

- D'une part, la nature publique de l'AFA et sa substitution opérationnelle à la MAI, administration publique, en charge antérieurement de l'autorité centrale, ont conduit à une assez grande confusion dans la vision qu'ont les pays d'origine des missions de l'AFA. Ce d'autant plus que les déplacements de l'AFA dans ces pays ont fait l'objet d'une attention particulière de la part des ambassades de France. Et que, parallèlement, la nature et l'action de l'autorité centrale sont restées « floues » (ce flou existait avant, mais la MAI était bien identifiée) face au dynamisme affiché de l'agence. Certains pays d'origine ont pu ainsi croire que l'AFA était vraiment l'autorité centrale, d'autant qu'elle a paru négocier des quotas en Chine et au Vietnam, ce que ne demandaient nullement ces pays et ce qui aurait été précisément du ressort de l'autorité centrale. Pour d'autres interlocuteurs encore, la situation est aussi confuse, comme pour le secrétariat de la Convention de La Haye lui-même qui ne situe toujours pas réellement l'autorité centrale française. Le Brésil, qui n'a pas encore accrédité l'AFA, considère pour sa part que l'organisme est une « sorte d'OAA » alors que manifestement l'AFA se pensait habilitée de droit dans ce pays La Haye.
- Parallèlement, en raison de la réorganisation de la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille, à laquelle s'adosse l'autorité centrale française, et de la diminution de ses moyens humains et financiers (moins 9 postes par rapport à 2005 ; 19 200 euros pour ses déplacements contre 270 000 euros pour l'AFA en 2007), l'autorité centrale a disparu du paysage institutionnel international depuis 2 ans : elle ne s'est pas réunie de juin 2004 à mai 2005, ni de juin 2006 à juin 2007, a été absente des réunions organisées pendant ce temps par les autorités centrales européennes ou les instances de grands pays d'origine (Inde), sans même demander aux ambassades de France de la représenter en ces occasions, et s'est enfin, sauf exception, abstenue des invitations d'usage pour les responsables en charge de l'adoption dans les pays d'origine.

Le problème des agréments français

Pour adopter, aux termes de l'article 343 du code civil, les candidats français doivent remplir des conditions d'âge et de situation familiale. Les couples doivent être mariés depuis plus de deux ans ou être âgés, l'un et l'autre de plus, de 28

ans ; toute personne seule doit avoir plus de 28 ans. En outre, une différence d'âge entre les adoptants et l'enfant adopté est prévue par l'article 344 du code civil : les adoptants doivent avoir quinze ans de plus que les enfants qu'ils se proposent d'adopter ou dix ans pour l'adoption des enfants du conjoint. Actuellement, la part constituée par des familles, où l'un au moins des adoptants dépasse l'âge de 45 ans, représente un tiers des adoptions réalisées à l'international².

Les candidats à l'adoption doivent, en outre, être « agréés » par le président du conseil général de leur département de résidence, au terme d'une enquête sociale et psychologique (L. 255-2 et suivants, R 255-1 à 11 du code de l'action sociale et des familles, CASF) : celle-ci doit s'assurer « que les conditions offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent au besoin et à l'intérêt d'un enfant adopté ». L'agrément, valable pour cinq ans, est donné, après avis d'une commission. La décision du président du conseil général, susceptible de recours gracieux, est soumise au contrôle du juge administratif.

Il y a actuellement plus de 30 000 familles agréées pour 4 000 enfants adoptés en moyenne ces dernières années, soit un rapport de 18 % entre le nombre d'enfants adoptés chaque année et les familles agréées. Tous ces agréments ne sont pas actifs : ainsi dans certains départements, 30 % des candidats agréés ne confirment pas annuellement leur désir d'adopter. Cependant, la situation française, en termes d'agrément, semble être « péjorativement » particulière au sein de la communauté internationale. Le secrétaire général de la Convention de La Haye l'a fait observer à la mission. En Suède, pour 1 000 enfants adoptés chaque année, 2 500 familles seraient titulaires d'un agrément de deux ans. En Espagne, dans la région de Madrid, le rapport entre le nombre des adoptions réalisées et les agréments délivrés était de 44 % environ en 2005.

Le hiatus croissant entre les demandes d'adoption (qu'elles soient françaises ou d'autres pays) et la capacité des pays d'origine à y répondre opère une pression importante sur ces pays, les conduisant à instaurer des critères de sélection spécifiques (âge, revenus, situation familiale) ou tout simplement à ne pas pouvoir répondre aux demandes : ainsi plus de 400 dossiers de candidats français ont été envoyés en Lettonie alors qu'en 2006, 79 adoptions y ont été réalisées par des familles françaises. Cette pression peut donner lieu à des dérives éthiques et financières dans les pays qui n'ont pas encore mis en place les organisations structurées, préconisées pour l'adoption internationale par la Convention de La Haye. Ce problème peut être résumé par la phrase d'un interlocuteur suédois rencontré par la mission : « *To bomb them with applications, no use !* ».

2 Source MAEE/SGACAI : Enquête sur les familles dont les enfants adoptés ont bénéficié d'un visa entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2007.

Pour certains pays d'origine, la qualité des agréments français est, en outre, sujette à caution. Manifestement, le caractère hétérogène des évaluations françaises pose des problèmes à certains pays d'origine (la Chine, qui a des critères de choix plus « matériels », a toutefois un point de vue positif sur les agréments français), même si les formes de l'agrément et la notice, précisant les caractéristiques de l'enfant souhaité par les candidats, ont été harmonisées en 2006. Selon l'AFA, pour la moitié des dossiers déposés par son intermédiaire en Colombie, l'autorité centrale colombienne a demandé des rapports complémentaires, essentiellement des rapports psychologiques. La Thaïlande émet également des réserves sur la qualité des agréments français. La mission a pu constater la disparité des rapports d'évaluation tant dans leur forme que dans leur contenu, non seulement entre les départements mais aussi à l'intérieur d'un même département.

La régularité et la qualité du suivi des enfants, qui doit être retourné vers les pays d'origine par les familles françaises ayant adopté, obéissent à la même hétérogénéité, posant, à terme, le problème de la crédibilité des candidats français.

L'organisation du système est aussi peu lisible pour les familles

Pour les familles, les problèmes se situent à plusieurs niveaux.

Le processus d'agrément est perçu par les familles comme lourd et souvent traumatisant : certains départements vont au-delà des 4 entretiens prescrits par la loi et peuvent en proposer le double. Pour autant, le processus de sélection est faible : moins de 10 % des candidats sont refusés, même si les taux de refus des départements varient de 0 % à plus de 35 %.

La procédure n'est pas satisfaisante, en dépit des moyens et de la motivation des départements pour le conduire dans un souci de qualité.

L'information sur l'adoption est insuffisante

Pour trois raisons.

- L'information collective qui précède la confirmation de la demande par les candidats est fort utile. Les départements qui ont commencé à la pratiquer en 2005 ont vu diminuer les candidatures confirmées. Elle reste cependant très hétérogène, parfois erronée, faute de guides nationaux et d'informations actualisées qui devraient être produits par le ministère de la Solidarité (Direction générale de l'action sociale) et ne le sont pas.
- L'information précise sur les circuits de l'adoption internationale, auprès du correspondant AFA des départements, intervient après l'agrément, ce qui est source de beaucoup de désillusions pour des candidats : le « certificat de parents » à quoi finit par ressembler l'agrément ne donne en aucun cas l'accès pratique à l'adoption internationale.

- Enfin, le processus d'agrément tel qu'il est pratiqué actuellement dans un face à face individuel entre le candidat et le travailleur social n'éclaire pas suffisamment la réalité de l'adoption. La rencontre entre une famille et un enfant qui sera de culture différente, aura un passé d'abandon, aura connu des conditions de vie difficiles, sera plus âgé que l'enfant imaginé (58 % des enfants adoptés à l'international ont plus de 2 ans et 10 % plus de 7 ans), sera d'autant plus facile que le candidat se sera préparé à une réalité qui ne correspondra pas avec sa vision rêvée. Sur ce point, l'accompagnement des candidats à l'adoption est d'autant plus aléatoire que les travailleurs sociaux, parfois polyvalents, n'ont pas toujours une très bonne connaissance des spécificités de la parentalité adoptive et de l'adoption internationale.

L'insuffisante qualité de la préparation des candidats peut se conclure de façon dramatique à l'arrivée de l'enfant par sa remise rapide à l'ASE. La mission a eu connaissance dans les départements visités de ces douloureux échecs dont on ne connaît malheureusement pas la fréquence en raison de l'absence d'études.

Le dispositif français, qui prend le parti d'une évaluation « photographique » des candidats en supposant que le projet d'adoption est bien ancré dans une représentation réaliste des parents, contraste avec les démarches des autres pays européens.

Les spécificités de la parentalité adoptive, les illusions très partagées sur l'adoption notamment internationale et la méconnaissance des réalités (notamment sur l'âge des enfants adoptables à l'étranger) ont conduit la Belgique, l'Espagne, la Suède, du Danemark, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, l'Italie, à renforcer l'information et la formation collectives, avant l'évaluation individuelle des candidats, permettant ainsi à chacun de mûrir son projet.

Les futurs parents doivent suivre un cursus qui se déroule en trois temps : information collective ; formation collective ; évaluation individuelle.

La formation obligatoire est la plupart du temps payante, comme en Espagne et en Suède. Elle comporte de 4 à 10 réunions collectives où sont évoqués des thèmes précis et commentés dans un référentiel national ou régional. La formation est sanctionnée par une attestation sans laquelle l'évaluation ne peut avoir lieu. En Espagne, cet accompagnement des candidats conduira, au moment de l'évaluation, à ce que les candidats choisissent un pays en fonction de leurs projets, certes, mais aussi en cohérence avec les critères du pays d'origine choisi.

Cette façon de procéder offre plusieurs intérêts :

- elle permet d'éviter les désillusions des familles après l'agrément ;
- elle met à l'épreuve la motivation des candidats ;

- elle réassure mieux contre l'impréparation de certains candidats (celle-ci explique des demandes de modification des notices, sans projet réfléchi et avec des risques ultérieurs pour l'enfant) ;
- elle concentre les moyens de l'évaluation ultérieure sur les candidats motivés et mieux au fait des réalités.

Les départements ont bien conscience des problèmes et des risques posés par les procédures d'agrément : beaucoup cherchent à améliorer, après l'agrément, la connaissance des réalités adoptives par les familles. Le problème est de savoir si cette démarche ne doit pas se situer plutôt avant l'agrément, comme le pratiquent les autres pays étrangers (Suède, Espagne, Belgique, Royaume-Uni, Italie), qui obligent les familles, avant l'évaluation individuelle, à suivre une « préparation » collective obligatoire aux réalités de l'adoption.

Le labyrinthe des procédures internationales

En France, la sélection des candidats à l'adoption résulte de leur capacité à comprendre une organisation qui ne s'est pas simplifiée depuis 2005 et dépend du filtre des critères qui sont posés par les pays d'origine.

Si l'accès à l'information sur l'adoption internationale est facilité depuis 2005 par le conseil de proximité des correspondants « AFA » des services Adoption des départements et le site Internet de l'agence, la détermination par les familles du choix du pays d'origine n'est pas pour autant résolue.

D'abord, il convient de choisir le pays vers lequel peut se diriger la famille car les critères d'acceptation des candidatures sont spécifiques à chacun des pays d'origine (âge, situation familiale, revenus, religion). Vient ensuite l'étape du choix de la voie de l'adoption, accompagnée, par l'AFA ou un OAA, ou individuelle.

Premier embranchement, si le pays d'origine applique la Convention de La Haye, le candidat a le choix de passer par l'AFA ou par un OAA. Encore faut-il que ce dernier soit accessible dans le département de résidence du candidat ou dans un département proche. Encore faut-il ensuite qu'il accepte la candidature : l'OAA débordé par les demandes peut fixer des critères de sélection qui ne sont pas forcément connus et organiser des entretiens complémentaires, en dépit des recommandations du MAEE. Et le candidat peut ainsi aller d'OAA en OAA.

Si le pays n'applique pas la Convention de La Haye, l'aiguillage est encore plus complexe. Les candidats peuvent s'adresser directement aux pays, via le MAEE, lorsqu'ils acceptent la voie individuelle (le MAEE gère encore 2 531 dossiers individuels pour des pays où l'AFA n'est pas encore implantée) : cette démarche individuelle qui s'appuie sur des réseaux informels ou les conseils des associations de parents par pays d'origine (APPO) concerne encore, en 2007, 37,9 % des familles adoptantes (47,9 % en 2001), contre 19 % via l'AFA. Ils peuvent également solliciter un ou plusieurs OAA et retrouvent alors le problème évoqué

précédemment. Ils peuvent enfin s'adresser à l'AFA pour une petite catégorie, très restrictive encore, de ces pays : après un projet de mise en relation, ils pourront, au mieux prendre, place dans une liste d'attente à la 1 964^e place (telle était la situation à la fin de l'année 2007) s'ils souhaitent adopter au Vietnam et devront s'y déplacer avec une enveloppe financière, l'AFA n'effectuant pas de médiation financière dans les procédures, à l'inverse des OAA !

Le problème de l'accessibilité financière

Passé le cap de la complexité de l'organisation, vient celui de l'accessibilité financière de l'adoption. En effet, l'adoption internationale coûte cher : il faut compter selon les pays, les orphelinats, les intermédiaires, entre 2 300 et 10 000 euros sans inclure les frais de voyage et de séjour sur place.

Il n'existe pas de prestations légales pour aider les parents. Mais certains départements visités par la mission (Maine-et-Loire, Alpes-de-Haute-Provence, Deux-Sèvres, Calvados) ont mis en place des aides financières (variables en montant selon les ressources de la famille et plafonnées) soit au moyen de prestations sous plafond, soit sous forme de prêts à taux zéro. Toujours est-il que les prestations départementales dépendent légitimement des politiques des conseils généraux et sont donc forcément variables.

La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ne connaît pas les actions spécifiques en la matière des caisses d'allocations familiales (CAF) qui peuvent intervenir, au-delà des prestations légales, sur leur dotation spécifique d'action sociale pour aider financièrement les familles adoptantes. Compte tenu des directives nationales produites à l'occasion de la mise en place de l'actuelle convention d'objectif et de gestion (2005-2008), on peut soupçonner que ces aides sont faibles voire inexistantes.

Lorsque l'enfant arrive au foyer, les familles peuvent bénéficier d'une prestation familiale, la prime à l'adoption, 1 727 euros en janvier 2008, sous plafond de ressources comme la prestation au jeune enfant (PAJE) dont elle est une composante.

Au-delà, les parents adoptifs bénéficient de l'allocation de base de la Paje, comme les autres parents, toujours sous condition de ressources.

Les chiffres de familles bénéficiaires de la prime d'adoption (138 en 2007) sont très modestes : alors que les adoptions constatées de 2004 à 2006 étaient supérieures à 4 000, le « taux de couverture » de l'allocation était de 3 et 5 % des parents ayant adopté ces mêmes années. Ce qui tend à indiquer que l'adoption est socialement sélective.

L'organisation française de l'adoption internationale manque d'efficacité

Une organisation efficace, là où elle existe, repose sur un trépied :

- une autorité centrale forte, fédératrice et stratégique dans la régulation des opérateurs et l'action avec les pays d'origine ;
- des opérateurs professionnalisés et expérimentés ;
- un réseau consulaire et diplomatique sensibilisé et réactif, très articulé avec l'autorité centrale.

Au lieu de celle-ci, nous avons, en France, une autorité centrale faible, des OAA peu professionnalisés et un réseau diplomatique inégalement informé.

Une autorité centrale faible qui ne régule pas l'activité des OAA et de l'AFA

On l'a vu, l'autorité centrale française est affaiblie depuis 2005. Son retrait a laissé le champ libre à l'AFA qui se place parfois en concurrence des OAA. Au Vietnam, l'AFA s'est positionnée sur des orphelinats où des OAA français étaient présents ; la répartition géographique des opérateurs français, qui était équilibrée entre le Sud et le Nord en 2006, s'est maintenant concentrée au Nord, et sur 89 orphelinats au total agréés pour l'adoption internationale, 15 seulement ont donné lieu à des adoptions par des candidats français.

Le cas de l'Éthiopie est significatif : 8 OAA français y sont bien installés et l'AFA veut s'y implanter en 2008. Est-ce opportun et utile ? Actuellement, c'est l'AFA qui, au sein de son conseil d'administration, en débat avec les OAA alors que ce sujet serait à mettre à l'agenda de l'autorité centrale !

Cet affaiblissement de l'autorité centrale contraste fortement avec l'action de l'autorité centrale italienne qui, en quelques années, est parvenue à décupler le nombre des adoptions internationales, certes en partant d'un niveau faible (346 en 2000) mais pour atteindre 3 420 en 2007 : l'Italie est le seul État d'accueil qui a réussi à augmenter ses adoptions internationales en 2006 puis en 2007, là où partout ailleurs le nombre en diminuait. Il est vrai que l'autorité centrale italienne, présidée par le ministre chargé des Politiques de la famille et associant six ministères, les régions et les familles, dispose d'attributions vastes et décisives, comme l'incitation aux quelque 66 OAA à assurer une présence homogène sur le territoire italien et à l'international, la centralisation des statistiques et de l'information, l'organisation de la formation, la coordination des initiatives de coopération, la préparation d'accords bilatéraux, le tout dans un esprit de consultation régulière, à rythme semestriel, des responsables des OAA et des associations familiales.

Des OAA en majorité de petite taille et peu professionnalisés

Les organismes autorisés et habilités pour l'adoption (OAA) peuvent recueillir des enfants français et étrangers en vue de leur adoption. Leur rôle en matière

d'adoption nationale est devenu très marginal (de 10 à 50 enfants recueillis chaque année) et leur activité essentiellement tournée aujourd'hui vers l'adoption internationale. Ils sont autorisés par le président du conseil général du département de leur siège qui procède aux vérifications nécessaires : compétence des personnes intervenant dans le fonctionnement, réalité de la « surveillance » des placements... L'autorisation dans un département vaut pour un autre sous réserve d'une déclaration auprès des présidents des conseils généraux concernés. Si l'organisme souhaite étendre son activité au niveau international, c'est le ministère des Affaires étrangères et européennes qui délivre une habilitation, par pays, sans limite de temps, après avis de l'autorité centrale, et en contrôle le bon fonctionnement. Néanmoins, les départements doivent être informés de l'arrivée en France des enfants recueillis à l'étranger et de leur suivi par l'organisme. Les organismes sont rémunérés par les parents adoptants des frais engagés dans les pays d'origine pour l'adoption, sous le contrôle du MAEE.

Aux cotés de l'AFA qui a été créée avec une dotation de fonctionnement de 4 millions d'euros, les OAA français n'ont pas été renforcés par la réforme de 2005 en dépit de l'engagement de la ministre de la Famille de l'époque : la réforme a misé l'essentiel de ses moyens sur l'AFA.

Les OAA sont pourtant un atout pour l'adoption internationale : les pays scandinaves qui disposent d'un nombre limité d'OAA puissants ont su en faire un point fort de leur action, mais l'Italie aussi en dépit du grand nombre d'organismes.

- Bien identifiés, ils constituent une sécurité pour les pays d'origine qui les connaissent et leur font confiance, notamment pour ce qui est du suivi des enfants qu'ils assurent avec ponctualité et professionnalisme.
- Pour les réseaux consulaires, ils représentent une assurance de qualité et d'éthique par rapport à l'adoption individuelle.
- Pour les parents adoptants, ils offrent une garantie par l'information et l'accompagnement qu'ils dispensent sur et dans les pays d'origine, en leur apportant en particulier une médiation financière avec les autorités locales et les orphelinats, contrairement à l'AFA.
- Ils dispensent enfin aux départements, responsables de la protection de l'enfance, une collaboration de proximité auprès des familles adoptantes.

Les faiblesses des OAA français

Les OAA français sont, sauf exceptions, de petite taille et restent marqués par l'importance du bénévolat. Ces deux traits comportent des aspects positifs : personnalisation des relations avec les familles, bonne information sur le cheminement des dossiers, accompagnement des candidats.

Ils ont aussi des inconvénients qu'il convient de souligner. L'absence de surface de beaucoup d'entre eux et le caractère parfois exclusif des implantations dans certains pays d'origine, souvent liées localement à telle ou telle personne ou tel ou tel « correspondant », rendent difficiles une adaptation et un redéploiement en cas de fermeture de ces pays à l'international. Toute stratégie prospective qui pourrait être conduite sous l'égide du MAEE avec l'autorité centrale se heurte ainsi à la faiblesse de leurs moyens humains et financiers. En outre, leur faible professionnalisation rend les structures fragiles et dépendantes des personnalités qui les ont parfois créées, leur retrait entraînant de fait celui des réseaux d'adoption mis en place dans les pays d'origine. Leur dispersion sur place et leur petite « surface » les handicapent enfin tant dans les procédures d'accréditation dans les pays d'origine qui sont lourdes que dans la confiance que peuvent leur donner les autorités locales, par rapport à des agences étrangères d'adoption, financièrement et administrativement fortes.

Une action « molle » de l'autorité centrale et du MAEE

Les pouvoirs publics français n'ont pas suffisamment prêté attention au développement des OAA. L'objectif doit être de conserver un équilibre entre bénévolat et professionnalisme. Le contrôle et les leviers d'action du MAEE sur ces organismes, qu'un décret de 2002 avait prévu de renforcer, se sont affaiblis depuis 2005.

Du fait probablement de l'importance du financement consacré à l'AFA, le soutien financier des ministères aux OAA est demeuré limité. À l'inverse de la Suède qui finance à hauteur de 9 % environ les OAA au moyen d'une subvention forfaitaire pour chaque adoption réalisée, les pouvoirs publics français font reposer les financements des OAA sur la participation des parents. Le soutien financier du ministère des Affaires étrangères et européennes est marginal (130 700 euros en 2007 répartis entre 28 OAA) et dirigé depuis 1999 vers du matériel informatique, de la formation et de la prospection. Les subventions du ministère des affaires sociales, allouées aux trois fédérations d'OAA, sont affectées à la formation de bénévoles à l'accompagnement des familles candidates. Leur montant s'est élevé, l'année la plus faste (2003), à 110 810 euros et est tombé à 10 000 euros en 2007 ! Les effets de subventions aussi faibles ne peuvent donc apparaître.

Aucune convention d'objectif globale (MAEE-ministère de la Solidarité) n'est venue soutenir une démarche contractuelle conjointe, à laquelle, du reste, certains OAA, jaloux de leur indépendance, n'adhèrent pas avec un grand enthousiasme.

Dans ce cadre, le contrôle des OAA par le MAEE reste prudent et minimaliste. Les 25 retraits d'habilitation des 15 organismes concernés depuis 2002 l'ont été à leur demande ou en raison de la fermeture de certains pays à l'adoption internationale (Roumanie). Le contrôle s'effectue sur pièces et non pas sur place ;

aucune liaison structurée et annuelle ne s'établit avec les départements ou les postes diplomatiques qui pourraient observer le fonctionnement des organismes sur le terrain et en faire rapport au MAEE.

Au total, en dépit de ces handicaps, les adoptions réalisées par les OAA dans l'ensemble des adoptions internationales ont progressé de 2002 à 2007, mais elles restent encore minoritaires: de 35,7 % en 2002, elles sont passées à 41,8 % en 2007 (mais dans un contexte de diminution des adoptions de plus de 20 % entre 2007 et 2006). En 2006, elles ne représentaient que 36,6 %.

40 OAA étaient habilités en 2002 dans 33 pays d'origine et 42 le sont actuellement dans 34 États (dont 10 n'ont pas encore ratifié la Convention de La Haye).

La concentration de l'activité des OAA n'est pas observée depuis 2002. Trois OAA réalisaient en 2002 plus de 100 adoptions par an, ce qui n'a pas évolué aujourd'hui. Les cinq plus grands OAA effectuaient à l'époque 55 % du total des adoptions des OAA alors qu'en 2006, ils n'en réalisent plus que 46 %. Seize d'entre eux, il y a cinq ans, soit 40 % des OAA, comptabilisaient moins de dix adoptions par an contre douze en 2006, soit 28 % des OAA.

Un réseau diplomatique et consulaire, inégalement informé et mobilisé

Les procédures et les enjeux de l'adoption internationale sollicitent fortement le réseau diplomatique et consulaire français. Si l'adoption n'est pas un objectif de la diplomatie, elle est néanmoins un objet des problématiques diplomatiques: la protection de l'enfance, *a fortiori* celle des enfants adoptés, affirmée par la Convention de La Haye, fait partie des devoirs des États qui doivent « garantir que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect des droits qui leur sont reconnus ».

En conséquence, les réseaux consulaires, dans certains pays d'origine importants, sont en première ligne pour la délivrance de visas d'adoption. Ils constituent en outre, au sein des ambassades, des points d'appui précieux de l'autorité centrale française pour l'observation des législations nationales et celle des opérateurs sur le terrain, auxquels ils peuvent être conduits à apporter soutien et appui. Mais c'est surtout à l'occasion de crises (Népal, Cambodge, Vietnam), lesquelles concernent fréquemment des dossiers d'adoption individuelles, qu'ils sont amenés à se mobiliser.

La France, grâce à un réseau diplomatique dense et impliqué, dispose d'un atout de choix. Il pourrait toutefois être mieux utilisé. Faute d'une volonté suffisante de l'autorité centrale et d'une « animation » conséquente, la prise en main du sujet par les postes diplomatiques concernés reste souvent dépendante de l'intérêt personnel que les responsables de l'ambassade peuvent y porter. La quinzaine de postes plus particulièrement concernés (dans les principaux États

d'origine) devraient faire l'objet d'une information et d'une formation particulières et les plans d'action des ambassadeurs concernés comporter un volet sur ce point, comme cela commence à être le cas. Les liaisons entre l'autorité centrale devraient être structurées pour donner lieu à des échanges réguliers et soutenus. La mobilisation des ambassades dans les pays d'origine qui mettent en place la Convention de La Haye devrait être soutenue et inscrite dans une coopération locale avec les ambassades des autres États d'accueil, en priorité de l'Union européenne, ainsi qu'avec les institutions multilatérales concernées.

Les « outils » financiers d'une coopération sur la protection de l'enfance entre la France et les pays d'origine n'existent pas ou faiblement dans les ambassades. Il n'est pas question ici de lier adoption et soutien financier direct aux orphelinats. Pour autant, des actions humanitaires concernant la protection de l'enfance ou un soutien à la mise en place de la Convention de La Haye dans certains pays particulièrement en difficulté (Madagascar, Haïti) sont légitimes, indépendamment du nombre d'adoptions réalisées dans ces pays : certains pays, comme le Vietnam, les demandent d'ailleurs explicitement.

À l'inverse d'autres pays, comme la Suède ou l'Italie, ces « fonds de soutien » pour la protection de l'enfance n'existent pas non plus du côté des OAA qui ne sont pas, à de rares exceptions près (Médecins du Monde), habilités comme ONG.

Les actions humanitaires reposent actuellement sur les ONG, ce qui est leur rôle. Mais celles-ci ont une envergure parfois limitée dans les pays. C'est pourquoi certaines associations, mais aussi l'AFA, veulent susciter la création d'une fondation qui aurait pour objectif d'aider à la protection de l'enfance dans les pays d'origine des enfants adoptés.

L'AFA n'a pas permis de résultats probants dans le domaine de l'adoption internationale

Une création légitime et attendue

La création de l'AFA a répondu à un triple objectif légitime :

- fermeture probable aux adoptions individuelles des pays de plus en plus nombreux adhérant à la Convention de La Haye ;
- capacité réduite des OAA de répondre aux demandes des familles ;
- volonté d'accompagner les familles s'orientant vers une démarche individuelle et qui ne disposent pas d'un soutien et d'un accompagnement suffisants. Cette volonté s'appuyait sur l'observation que la vocation du ministère des Affaires étrangères et européennes n'était pas la gestion « opérationnelle » de dossiers individuels et que celui-ci devait se recentrer sur ses missions stratégiques et

régaliennes: autorité centrale au sens de la Convention de La Haye, régulation des OAA, délivrance des visas.

Sa mise en place a été relativement longue: en raison de péripéties variées, notamment la recherche de locaux, dix mois se sont écoulés entre la loi et le premier accueil du public en mai 2006 conduisant à l'impatience des familles adoptantes qui avaient mis beaucoup d'espoir dans cette création. Ce d'autant que la création du comité de suivi de l'agence, fédérant les associations concernées (associations de parents par pays d'origine-APPO, Enfance et familles d'adoption ainsi que l'association d'enfants adoptés Racines coréennes), est intervenue près de vingt-deux mois après la loi, en avril 2007, en raison des lenteurs apportées à la nomination des représentants de l'Assemblée nationale.

Des tâtonnements et des erreurs

Un « ticket d'entrée » dans le système qui s'est traduit par des lenteurs d'implantation dans les pays d'origine

En dépit des facilités de procédure que lui a accordées la loi (l'habilitation législative d'intervenir dans les pays La Haye l'exonérant du passage devant l'autorité centrale), l'implantation de l'AFA n'y a pas été de soi, faute de professionnalisme, d'expérience, mais aussi en raison du caractère « original » de l'AFA dans le paysage international qui est difficilement compris par les États d'origine.

Les pays d'origine ne sont en rien tenus par l'habilitation française et sont légitimes à faire suivre à l'AFA une procédure d'accréditation auprès de leur autorité centrale.

Il en a été ainsi du Brésil, qui a été l'un des premiers pays d'origine à ratifier la Convention de La Haye et propose régulièrement tous les ans, depuis 2000, environ une centaine d'enfants à des familles françaises. L'AFA n'y est toujours pas accréditée (156 dossiers lui ont été transférés par l'ex-MAI), en dépit de plusieurs déplacements réalisés et d'interventions nombreuses, soutenues par le poste diplomatique. Les raisons de ce retard trouvent, en partie, leur origine dans le souhait de l'AFA de ne pas se soumettre au processus administratif d'accréditation officielle et de disposer, comme « héritière » de l'ex-MAI, d'une accréditation immédiate, et sur l'ensemble du territoire brésilien, à défaut, d'une accréditation « d'urgence » selon une procédure abrégée. L'autorité centrale brésilienne ne l'a pas entendu ainsi. Après de multiples allers-retours, le dossier d'accréditation de l'AFA au Brésil n'a été déposé que le 15 mai 2007, et les autorités brésiennes ont demandé des pièces complémentaires courant juin 2007. L'autorité centrale française, par le biais de son secrétariat général, a dû, dans un courrier très circonstancié de la fin du mois de septembre 2007, donner

à son homologue toute précision utile sur le fonctionnement de l'AFA que les interlocuteurs brésiliens n'avaient toujours pas compris.

L'implantation dans certains pays importants non La Haye a également été longue, alors que les problèmes étaient connus et auraient pu être anticipés. Les cas du Vietnam et de la Russie sont illustratifs.

La demande du Vietnam d'un passage exclusif par organisme agréé trouve sa confirmation dans la dernière réunion du comité de suivi de la convention franco-vietnamienne qui s'est tenue à Paris du 15 au 17 février 2005. Après que la partie française a annoncé la création d'une Agence française de l'adoption, l'autorité vietnamienne a souhaité, à l'instar des autres conventions bilatérales conclues avec d'autres pays d'accueil, rendre obligatoire le passage par OAA pour les candidats français. Cependant, des délais ont été consentis et la mise en œuvre de ce changement n'est intervenue que le 1^{er} janvier 2006, les autorités vietnamiennes s'engageant à traiter les dossiers individuels transmis avant cette date, ce qui a été fait.

Les autorités vietnamiennes ayant précisé que toutes les provinces étaient ouvertes à l'adoption internationale et que rien n'interdisait aux OAA et à l'AFA d'étendre leur champ d'intervention sur l'ensemble du pays, le Vietnam, dans ce contexte, ne pouvait être considéré par l'Agence française de l'adoption autrement que comme une priorité. On ne peut que déplorer la lenteur de l'implantation de l'agence (mars 2007), mais surtout la mauvaise répartition des opérateurs entre le Nord et le Sud, déjà signalée plus haut.

La même difficulté peut être constatée sur la Russie qui constitue un des premiers pays d'origine des enfants adoptés et qui, depuis plusieurs années déjà, a exprimé le souhait d'un passage exclusif par organisme agréé, sans toutefois mettre cette exigence à exécution. Son organisation déconcentrée exige une approche spécifique des autorités régionales compétentes : l'AFA y est accréditée au niveau central, mais pas encore dans les régions, ce qui ne la rend pas encore opérationnelle.

Une stratégie « au fil de l'eau », insuffisamment pilotée par les tutelles

Le plan d'action de l'AFA, tant dans ses dimensions d'implantation dans les pays d'origine que dans celles d'information des départements, est défini au « fil de l'eau » au cours des réunions du conseil d'administration.

Son habilitation par la loi pour les pays La Haye l'a conduite à considérer que l'autorité centrale était incompétente pour examiner ses démarches dans les pays La Haye. Pour autant, ses priorités ne sont discutées nulle part : si le conseil d'administration reçoit des informations périodiques sur la trentaine de déplacements effectués par la directrice et son équipe depuis l'origine, on ne trouve nulle trace d'une discussion quelconque sur les priorités : est-il ainsi judicieux de

se rendre au Burundi en 2008, où depuis 2000 moins de 10 adoptions ont été réalisées? L'option retenue de ne pas s'intéresser à l'Inde est-elle opportune?

Pour les pays non La Haye, les demandes d'habilitation sont présentées au conseil d'administration, parfois discutées au bureau du conseil (hors de la présence des OAA). Pour autant, la décision d'habilitation n'appartient pas au conseil d'administration, comme semble le croire l'agence, mais à l'autorité centrale. Là encore, nulle trace de vrais débats sur les choix retenus pour 2008 notamment (Népal, Ukraine, Haïti, Éthiopie) ni au sein du conseil d'administration de l'agence, ni au sein de l'autorité centrale. Si les choix envisagés ne sont pas inintéressants, ils devraient être hiérarchisés par rapport notamment à l'investissement important et qui reste inachevé sur la Russie.

De la même façon, le déploiement de l'action de l'agence dans les départements et son action en direction des familles ne sont jamais véritablement débattus au fond.

La vision « très courte » de l'action de l'agence dont disposent les tutelles et dont elles se contentent pose problème. L'AFA est un opérateur public dont la tutelle est exercée par les ministères, présents au sein de son conseil d'administration (Solidarité, Affaires étrangères, Budget, Justice), notamment celui qui lui attribue ses moyens financiers (Solidarité). La contrepartie d'une assez grande autonomie d'action, qui est celle d'un GIP, est la définition d'un cadre d'action, défini en accord avec la tutelle.

Les conventions d'objectifs et de gestion entre les tutelles et les opérateurs publics sont aujourd'hui les instruments modernes d'un pilotage de ces institutions, définissant des objectifs partagés, servis par les moyens publics. Des indicateurs convenus en commun mesurent les résultats. La convention se discute entre la tutelle et l'organisme. Elle permet d'éviter un contrôle tatillon, mais, en contrepartie, elle oblige l'organisme à rendre des comptes sur la réalisation des objectifs définis et l'utilisation des ressources attribuées.

En dépit du souhait exprimé par le directeur général de l'action sociale, cette convention n'existe pas.

Ce cadre conventionnel est urgent et permettrait au ministère des Affaires étrangères et européennes de clarifier les objectifs d'implantation de l'agence dans les pays d'origine et les méthodes de concertation avec l'autorité centrale. Il éclairerait le ministère de la Solidarité sur l'activité de l'AFA et ses objectifs dans des domaines qui touchent de façon générale aux relations avec les conseils généraux et à l'information en précisant les modalités de la coopération nécessaire avec le ministère.

Une autolimitation sans nécessité des dossiers vers la Chine et le Vietnam

Après la décision du conseil d'administration du 4 juillet 2007 de créer des listes d'attente, devenues listes de demandes, pour le Vietnam, et de permettre aux candidats de connaître leur rang sur cette liste, ces listes ont été mises en place en octobre 2007. Actuellement, la liste de demandes Vietnam compte 1 963 familles.

Par ailleurs, l'agence a mis en avant que le Vietnam avait posé des « quotas » aux candidats qui passaient par son intermédiaire. Les courriers adressés aux familles souhaitant prendre rang sur la liste de demandes « Vietnam » mentionnent en effet et sans ambiguïté : « Le conseil d'administration de l'Agence française de l'adoption a décidé, le 4 juillet 2007, la création de listes d'attente pour les pays fixant des quotas avec lesquels l'AFA exerce son activité. »

La mission s'est posé la question de savoir comment les pays d'origine, en l'espèce le Vietnam, avaient déterminé ces « quotas ». Il ressort de la visite effectuée par la mission au Vietnam (7-9 janvier 2008) et des propos tenus par le vice-ministre de la Justice qu'aucune limite quantitative n'a été fixée aux différents organismes agréés : « Vous pouvez être assurés qu'il n'y a aucun quota à votre rencontre. »

S'il apparaît légitime de réguler les transmissions effectuées en direction des autorités compétentes des pays d'origine et de prendre en considération leurs demandes (tant quantitatives que concernant les profils des enfants pouvant être proposés à l'adoption internationale), encore convient-il de clarifier ce qu'il convient d'entendre par « pays à quota », terme utilisé fréquemment par l'AFA (voir compte-rendu du conseil d'administration du 26 septembre 2007) et semblant conditionner l'établissement de listes de demandes.

Indépendamment du Vietnam, l'agence considère plusieurs autres pays comme rentrant dans cette catégorie (la Chine, l'Ukraine, le Burkina Faso, la Thaïlande, le Sri Lanka par exemple).

Concernant la Chine, la mission a pu rencontrer (janvier 2008) le directeur général du Centre chinois pour les affaires d'adoption (CCAA) qui lui a précisé qu'il n'y avait pas de plafond quantitatif, ni de quota par pays, ni d'évolutions restrictives envisagées. Ces informations sont en contradiction avec celles transmises par l'AFA lors de sa réunion de bureau du 11 septembre 2007.

Aussi, une clarification apparaît nécessaire afin de distinguer, d'une part, les restrictions qui résultent de la politique des États d'origine en matière d'adoption, d'autre part, celles découlant de décisions prises à l'initiative de l'agence et qui, en tout état de cause, méritent une discussion élargie, sous le contrôle et l'égide de l'autorité centrale.

Une insuffisante transparence dans la gestion des dossiers envoyés au Cambodge

La situation du Cambodge est encore spécifique.

Les modalités de reprise des adoptions au Cambodge ont été discutées lors du conseil d'administration de l'agence du 14 mars 2007. Il a été décidé d'accepter les cinquante premiers dossiers reçus par la poste, le cachet faisant foi, et le tirage au sort étant fait en présence d'un huissier de justice.

Par ailleurs, la présence d'un groupe de pression actif, baptisé « Collectif ouverture pour le Cambodge », était mentionnée comme suivant au plus près les négociations en cours sur la réouverture.

La situation du Cambodge n'est plus évoquée par la suite dans les discussions du conseil d'administration ou de bureau.

En définitive, l'agence a décidé de prendre en charge 30 dossiers. Or, il ressort du déplacement effectué par la mission au Cambodge (10-11 janvier 2008) qu'aucun quota ni par pays, ni global n'a été fixé par les autorités cambodgiennes qui, après avoir ratifié le Convention de La Haye, doivent encore mettre leur législation interne en adéquation avec celle-ci et se trouvent dans une période transitoire qui incite à une certaine prudence.

Les associations de familles adoptives (Enfance et familles d'adoption, par exemple) ont manifesté leur inquiétude sur la situation au Cambodge et dénoncé des « passe-droits ». Dans une lettre ouverte au ministre des Affaires étrangères et européennes du 1^{er} février 2008, EFA précise : « Nous apprenons qu'une fois encore, un groupe d'adoptants a récemment obtenu des visas après avoir mené des procédures en violation des conventions ratifiées par la France et le Cambodge, qui prévoient un encadrement exclusif par l'AFA ou par le seul organisme autorisé pour l'adoption habilité par le Cambodge. »

À la demande de la mission, l'AFA ne s'est pas précisément expliquée sur les modalités de sélection et de transmission des dossiers retenus pour le Cambodge.

Toutefois, il apparaît que des visas ont été accordés, pour les derniers en août et septembre 2007, à une dizaine d'enfants provenant d'un même orphelinat (Asian Orphans Association, visé dans le rapport du 22 mai 2002 de la Ligue cambodgienne des droits de l'homme Licadho). En outre, on peut s'interroger sur la prise en compte par l'AFA, dans le cadre des nouvelles procédures, d'apparements déjà effectués, en marge des dispositions prévues par le protocole franco-cambodgien du 8 juin 2006 qui prévoit un passage obligatoire par un organisme agréé afin d'éviter toute recherche directe et individuelle faite dans les orphelinats par les candidats.

La nécessité d'un dispositif plus transparent et mieux encadré apparaît ici clairement.

Des erreurs de communication vis-à-vis des familles

La communication en direction des futurs parents est centrale dans un secteur aussi sensible que l'adoption, soumis à des aléas fréquents : elle doit être transparente et réactive afin que les adoptants puissent avoir une totale confiance dans les institutions compétentes. Elle est néanmoins très délicate, toute information mal gérée étant susceptible d'entraîner des inquiétudes et des « crises ».

Ainsi, l'ouverture ou la réouverture des pays d'origine à l'adoption internationale sont des phénomènes fréquents. Une anticipation de ces événements et une réflexion sur la conduite à tenir vis-à-vis des adoptants doivent donc être engagées très en amont de ces événements dont les dates ne sont pas connues à l'avance. Tel n'a pas été le cas lors de la réouverture du Vietnam en mars 2007, conduisant l'agence à prévoir un tirage au sort, sous contrôle d'huissier, des places des candidats (1 200) dans la file d'attente provoquant un tollé général, et renvoyant l'image d'une institution bureaucratique et désinvolte. Les justifications de l'agence (aucun autre critère de choix compte tenu des dates d'envoi des dossiers) n'expliquent pas pourquoi ce choix n'a pas été discuté avec les associations bien en amont des événements. On attend de savoir ce qui se fera pour Madagascar dont la réouverture semble probable. Toujours est-il qu'en juin 2007 le conseil d'administration de l'agence instaure des listes de demandes pour le Vietnam, permettant aux candidats de vérifier électroniquement leur progression dans la file ! En sachant qu'une majorité d'entre eux ne pourra être satisfaite.

Les défauts originaux de l'institution

Au terme de deux ans de fonctionnement, trois problèmes qui tiennent à la nature même de l'agence méritent d'être évoqués : la non-sélection des dossiers des candidats ; l'accompagnement financier des familles dans les pays d'origine et l'aide humanitaire.

- La non-sélection des candidats à l'adoption dans un contexte où les agréments sont en augmentation de façon importante et dans un cadre qui ne permet pas à l'agence de les réguler (hors les critères déterminés par les pays d'origine) aboutit à des situations absurdes.

Le cas le plus démonstratif est celui de la Lettonie. Alors que ce pays a donné la priorité à l'adoption nationale, limitant aujourd'hui l'adoption internationale à des enfants grands, parfois handicapés ou présentant des problèmes de santé, et à des fratries, 625 candidats à l'adoption (315 dossiers initiés par l'ex-MAI et 310 par l'AFA) étaient enregistrés par l'AFA en novembre 2007 et 426 dossiers envoyés aux autorités lettones pour 79 adoptions, réalisées en 2006 dans ce pays. Une information diffusée en février 2007 par l'AFA sur la santé des enfants

lettons, proposés à l'adoption internationale et relayée à travers les correspondants départementaux, a pu, depuis avril 2007, diminuer le nombre de demandes.

- L'accompagnement des familles par l'AFA dans les pays d'origine s'appuie sur ses correspondants locaux. La mission a pu observer au Vietnam l'importance de ces accompagnateurs. Cependant, les candidats à l'adoption via l'AFA ont à régler directement dans les pays d'origine les frais au moment de l'adoption. À l'inverse, les OAA sont, quant à eux, directement rémunérés par les familles et se chargent des dépenses à effectuer sur place. Cette procédure confronte les familles « AFA », lorsqu'elles se rendent dans les pays d'origine, à l'obligation de procéder directement à des opérations monétaires, sujet éminemment sensible en ce qui concerne l'adoption. La qualité de service de l'organisme public est, dans ce domaine, bien moindre que celle des OAA. C'est un handicap pour l'agence.

- Le problème du soutien financier aux pays d'origine. Il ne peut y avoir de lien direct entre coopération et adoption pour des raisons éthiques évidentes. En revanche, le soutien d'actions humanitaires au profit des familles et des enfants restant dans le pays d'origine est acceptable. L'équilibre est délicat : d'un côté, la volonté de ne pas monnayer l'adoption et, de l'autre, le légitime objectif d'aider les enfants du pays d'origine qui ne seront pas adoptés. Ainsi, les organismes privés sont-ils fondés à avoir une mission humanitaire et, dans une autre branche distincte dans leur activité, à œuvrer pour l'adoption : c'est le cas de Médecins du monde et aussi, en Italie, celui de tous les OAA. L'agence, de par ses missions décrites dans la loi, n'a pas une telle possibilité. Le problème s'est posé à l'occasion de son accréditation au Vietnam, pays qui demande que les organismes intervenant dans le domaine de l'adoption soutiennent des initiatives humanitaires. Afin de permettre l'implantation de l'agence au Vietnam, le contrôle général économique et financier l'a autorisée à conventionner un programme humanitaire de 80 000 euros en 2007, reconduit en 2008, avec l'association Enfants des rizières (APER) qui intervient dans un orphelinat proposant des enfants à l'adoption internationale. Une somme de 11 717 euros a été engagée en 2007 par l'AFA au profit de cette association pour des travaux de réfection d'un orphelinat (Vung Tau) et une aide aux enfants malades accueillis. Deux points sont à souligner :

- l'association en cause avait demandé une habilitation comme OAA qui lui avait été refusée par le MAEE, le 19 octobre 2005, après un signalement de l'ambassade du 11 mai 2004 indiquant son intervention comme OAA non habilitée dans l'orphelinat de Vung Tau, ainsi que les pratiques peu claires de l'orphelinat en cause ;

- l'intervention de l'association conventionnée a lieu dans l'orphelinat qui est ouvert à l'AFA : le lien est ici assez direct entre l'action financière et l'adoption.

Des résultats mitigés

L'agence a été créée avec deux missions essentielles : favoriser l'adoption internationale en complémentarité des OAA ; développer l'information sur l'adoption internationale des départements et des familles. Comment peut-on en apprécier les résultats ?

Des résultats très mitigés en matière d'adoption

Les chiffres de 2007 attestent que les résultats de l'agence sont encore à venir : 602 adoptions ont été réalisées par son intermédiaire (soit 19 % des adoptions internationales) contre 581 l'année dernière pour l'autorité centrale. Beaucoup des dossiers qui ont abouti avaient d'ailleurs déjà été engagés par l'ex-MAI.

Ces résultats, qui ne montrent pas, pour l'instant, une efficacité plus grande de l'agence que l'ex-MAI, beaucoup moins bien dotée, sont, certes, à mettre partiellement au compte d'un « coût d'entrée » dans le système. Ils auraient pu être meilleurs si une synergie positive s'était installée entre l'autorité centrale, l'agence et les OAA.

2001	Pays La Haye	Pays non La Haye	TOTAL	
			(Nombre)	(%)
OAA	478	729	1 207	39,0 %
Via autorité centrale	407		407	13,2 %
Individuelles		1 481	1 481	47,9 %
TOTAL	885	2 210	3 095	100 %

2007	Pays La Haye	Pays non La Haye	TOTAL	
			(Nombre)	(%)
OAA	587	735	1 322	41,8 %
AFA	566	36	602	19 %
Via autorité centrale	39		39	1,2 %
Individuelles		1 199	1 199	37,9 %
TOTAL	1 195	1 970	3 162	100 %

Les politiques des quotas mises en œuvre, à tort, par l'agence sur le Vietnam et la Chine doivent être rapidement redressées si on ne veut pas que les résultats 2008 soient aussi peu convaincants que ceux de 2007. Il ne faudrait pas que l'agence adapte l'adoption internationale à ce qu'elle estime « suffisant » en terme de charge pour elle-même : le chargé de mission à l'international à l'AFA parle ainsi, dans un compte-rendu de bureau du conseil d'administration de l'agence du 11 septembre 2007, d'un objectif cible de prise en charge de 2 500 dossiers d'adoption par an sur 4 000.

Des résultats positifs en matière d'information des départements et des familles

Les départements rencontrés par la mission délivrent tous un quitus de satisfaction à l'agence : formation de qualité des correspondants, effectuée très rapidement en 2006-2007, information sur les pays actualisée et claire dans un intranet professionnel, espace de dialogue questions-réponses très réactif, bientôt liste des parents de chaque département ayant envoyé un dossier à l'AFA, permettant une « traçabilité » des dossiers individuels pour les départements, etc. Plusieurs éléments sont néanmoins à améliorer :

- les déplacements de l'agence dans les départements (les regroupements régionaux sont pertinents) n'obéissent pas à un caractère systématique mais revêtent un aspect aléatoire (invitations, etc.) : en décembre 2007, 53 départements seulement avaient été visités alors que toutes les régions auraient dû l'être ;
- les matinées mensuelles de l'AFA, destinées à débattre, tous les mois, autour d'un thème et ouvertes notamment aux correspondants départementaux, réunissent plus de personnels de l'AFA que d'invités extérieurs. La formule serait donc à revoir compte tenu de son faible impact.

Il convient enfin de préciser les procédures d'information des départements par l'AFA à l'arrivée de l'enfant (pas systématiquement pratiquées) et les procédures de suivi des enfants (procédures entre les parents, l'AFA et les départements), en renforçant l'information des départements et des parents sur l'obligation éthique d'assurer les engagements de suivi, pris auprès des pays d'origine.

En ce qui concerne l'information des familles, le bilan est également positif : cellule d'appel téléphonique renforcée en 2007 (même si l'AFA n'a pas encore la capacité de mesurer les appels non aboutis pour des raisons d'encombrement du réseau), mise en place d'un site Internet clair, bien renseigné et réactif ; publication de brochures d'information.

Les départements et les usagers, rencontrés par la mission, confirment cette appréciation, même si ces derniers déplorent que l'envoi du dossier aux pays d'origine soit suivi d'un très long moment de silence (auparavant, les adoptants qui n'avaient pas d'intermédiaire pouvaient être en contact avec les traducteurs ou les ministères concernés dans les pays d'origine).

En outre, l'AFA propose à des candidats à l'adoption des groupes de parole (une réunion tous les quinze jours pour une douzaine de candidats) ainsi que des réunions thématiques tous les mois depuis le mois de septembre 2007. Ce type de réunions, limité dans son ampleur et réservé à quelques heureux candidats de la région parisienne, dont les thèmes concernent toutes les adoptions nationales et internationales, n'est pas du ressort d'une agence nationale, mais de celui des départements qui doivent offrir ce soutien de proximité aux parents adoptants.

Si l'AFA veut demeurer à l'écoute des adoptants pour mieux cibler ses messages, elle pourrait prendre l'initiative de partenariats ponctuels avec les départements afin d'organiser de telles réunions. L'agence doit, en effet, se centrer sur ses missions et non se disperser.

La diminution continue des adoptions nationales conduit à s'interroger sur la place de l'adoption dans le dispositif français de la protection de l'enfance

Les adoptions nationales ouvrent le débat très vif entre l'intérêt de l'enfant et les droits de sa famille biologique. L'intérêt de l'enfant est bien sûr de maintenir ses liens familiaux premiers, conformément à la convention des droits de l'enfant. Mais les droits de l'enfant et ceux de sa famille peuvent être antagonistes si la famille est durablement déficiente. Quand le reconnaît-on ? Comment ? À quel moment la protection de cet enfant ouvre-t-elle la porte à une autre famille que la famille biologique ? Le sujet n'est pas de « diriger » des enfants vers l'adoption pour satisfaire des familles qui les accueilleraient à la place de leurs familles de naissance. Il est de savoir où se place l'intérêt de l'enfant lorsque, faute de prévention ou en dépit de celle que l'on a faite, l'enfant ne peut plus se construire dans sa famille d'origine. Quand et comment constate-t-on cette défaillance durable ? À quel moment, sans faire perdre ses chances à l'enfant, va-t-on mettre en œuvre son droit à une autre famille (famille d'accueil stable ou famille adoptive) ?

Les adoptions nationales diminuent régulièrement en dépit d'un dispositif juridique complet et diversifié relatif à l'adoption

L'adoption dispose d'un cadre juridique complet, diversifié et protecteur

Le dispositif juridique ouvre deux voies : l'adoption simple et l'adoption plénière

À la différence d'autres pays, la France connaît deux types d'adoption : l'adoption simple et l'adoption plénière. La première est permise quel que soit l'âge de l'adopté. Elle laisse subsister un double lien de filiation, l'adopté conserve ses droits héréditaires dans sa famille d'origine, sa filiation adoptive venant se

superposer à sa filiation biologique. L'adoption simple est révocable et n'a aucune incidence sur la nationalité.

En revanche, l'adoption plénière substitue la filiation adoptive à la filiation d'origine, l'enfant adopté disposant des mêmes droits qu'un enfant légitime. L'adoption plénière crée avec la famille adoptante un lien de filiation exclusif, identique à celui créé par la filiation biologique. Le mineur prend le nom de sa famille adoptante (article 357 du code civil), l'autorité parentale est exercée par les parents adoptifs, l'enfant bénéficie des droits successoraux les plus complets. Enfin, l'adoption est irrévocable (article 359 du code civil). Le lien avec sa famille d'origine est totalement et irrévocablement rompu. La nationalité française est attribuée à l'enfant adopté par au moins un adoptant français.

L'adoption nationale est entourée de garanties

Sur le fondement de l'article 347 du code civil, peuvent être adoptés :

« 1° les enfants pour lesquels les pères et mères ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption ;

2 ° les pupilles de l'État ;

3 ° les enfants déclarés abandonnés par le juge (tribunaux de grande instance) dans les conditions prévues par l'article 350 du même code. »

Le consentement à l'adoption par les parents de naissance (accouchement sous secret, notamment) est entouré de beaucoup de garanties (recueil du consentement, obligation d'information des familles, délais de rétractation...), très scrupuleusement observées dans les départements visités.

L'adoption est une des modalités de la protection de l'enfance

Sont adoptables, en définitive :

– les enfants qui n'ont pas ou plus de parents par une situation de fait (orphelin, abandon) ;

– ceux dont les parents, ou l'un d'entre eux, ont consenti à leur adoption (accouchement sous secret, consentement à l'abandon des deux parents) ;

– ceux pour lesquels un juge a déchu les parents de leur statut de parent (par retrait de l'autorité parentale ou par déclaration judiciaire d'abandon).

Le recueil des enfants par un organisme agréé (abandon ou accouchement sous secret) devenant anecdotique (une dizaine par an selon la Direction générale de la santé qui n'en tient pas le compte...), ce sont les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements qui sont en charge de la quasi-totalité de ces enfants. Confiés à l'ASE, ils deviennent pupilles de l'État (L.224-4 du code de la famille et de l'aide sociale) : leur tuteur est le préfet qui exerce cette responsabilité sous le contrôle d'un conseil des familles. Les pupilles doivent bénéficier sans délai d'un projet d'adoption (L. 224-5.1 du code de la famille et de l'aide sociale) :

dans le cas contraire, le tuteur en indique les motifs au conseil de famille qui s'assure de leur validité.

L'adoption est donc bien une des modalités de la protection de l'enfance : les services de l'ASE, en l'absence de liens avec la famille de naissance ou faute d'avoir pu les maintenir, doivent construire, pour ces enfants, un projet de vie durable et rechercher une famille qui les accueille. Le droit de l'enfant est un droit à la famille.

L'adoption d'enfants français devient de plus en plus marginale

La part des adoptions nationales dans le total des adoptions d'enfants diminue

Les adoptions d'enfants nationaux, environ 800 par an, sont aujourd'hui dans la proportion de 1 pour 5 adoptions internationales, alors que les premières étaient sensiblement égales aux secondes en 1985 (1 700 adoptions nationales et internationales).

Cette tendance trouve sa source dans la baisse du nombre des pupilles et, dans une moindre proportion, dans celle des pupilles présentés à l'adoption

La diminution des adoptions nationales s'explique par la diminution des pupilles de l'État et par celle des pupilles présentés à l'adoption.

La diminution constante des pupilles de l'État

La diminution des pupilles de l'État est constante depuis 1987, en dépit d'une relative stagnation entre 1997 et 2001. On compte 2 504 pupilles en 2005, soit une baisse de plus de 67 %³ sur la période.

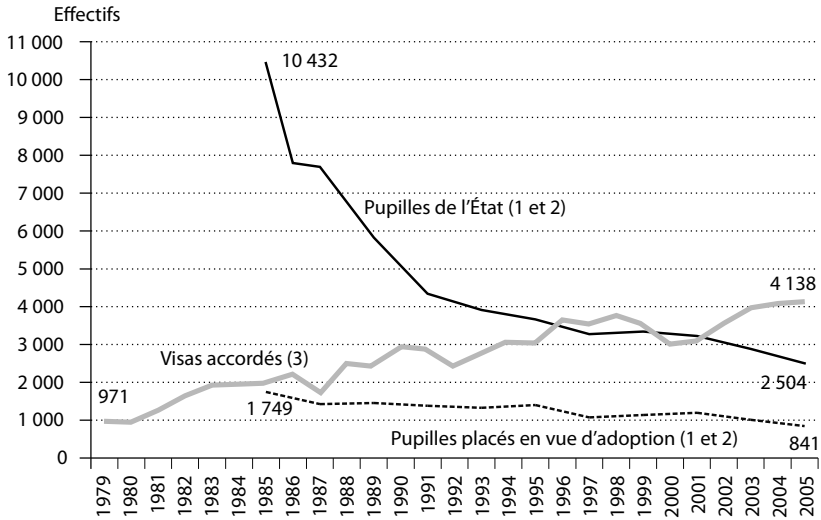
À l'intérieur du mouvement général, on observe :

- une diminution de plus de la moitié des enfants pupilles sans filiation ou orphelins (abandonnés, remis à l'ASE à la naissance ou dont la mère a accouché sous le secret – 532 en 2005, 582 en 2003 contre 582 en 2001) qui constituent plus d'un tiers des pupilles ;
- une diminution de plus de la moitié des déclarations judiciaires d'abandon (article 350 du code civil).

Seuls les retraits d'autorité parentale, effectués en majorité à la suite d'une condamnation pénale des parents, sont stables sur la période.

³ Rapport Oned, 2006, p. 8.

Évolution des nombres de pupilles de l'État, dont les enfants placés en vue d'adoption au 31 décembre, et des visas accordés pour des enfants étrangers suite à leur adoption, 1979-2005



Sources : (1) Direction générale de l'action sociale (DGAS), 1985-2003
 (2) Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), 2005
 (3) Mission de l'adoption internationale (MAI), 1979-2005

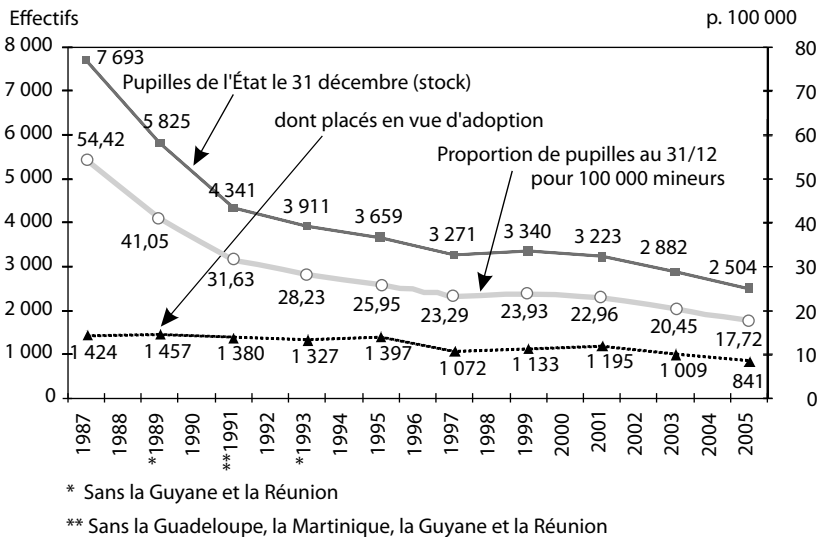
In Juliette Halifax : thèse sur l'adoption plénière en France : de l'établissement d'une filiation légale à la constitution d'une filiation d'origine, 2007.

Le nombre des pupilles de l'État admis à l'adoption diminué dans une moindre proportion

Le nombre de pupilles de l'État, présentés à l'adoption, resté stable de 1987 à 1995, diminué à partir de cette date. En 1987, 1 424 pupilles étaient placés en vue d'adoption ; de 1995 à 2003, ils sont 1 000 ; ce chiffre s'est encore infléchi, passant sous la barre des 1 000 en 2005 (841 pupilles). Le nombre des pupilles de l'État admis à l'adoption représente le tiers des pupilles de l'État présents au 31 décembre 2005.

Ce sont essentiellement l'âge des pupilles, leur état de santé ou leur handicap, ou encore leur situation en fratrie qui expliquent aujourd'hui leur non-placement en vue de leur adoption.

Évolution du nombre de pupilles de l'État en France, 1987-2005



In Rapport Oned 2006. Situation des pupilles de l'État, annexe 6.

Quels sont les éléments d'explication de la diminution des adoptions nationales ?

La baisse du nombre des pupilles et celle des adoptions nationales traduisent-elles le succès des politiques de la protection de l'enfance qui ont réussi à prévenir les séparations des enfants de leurs familles ? Le placement (en augmentation du reste) de 127 793 mineurs en 2005 à l'ASE ou à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) inciterait sur ce point à une réponse prudente.

S'agit-il à l'inverse d'une incapacité ou d'une impuissance collectives à envisager l'adoption dans l'intérêt de l'enfant, même si les liens avec sa famille d'origine sont inexistants ou pathogènes ? La réponse est délicate. La question de l'intérêt de l'enfant et de son équilibre avec celui de sa famille qui a des « droits » sur lui fait polémique. D'autres pays que la France (Italie, Royaume-Uni, Canada) posent le problème de façon moins « idéologique » et y répondent de façon plus pragmatique.

Le primat de la famille biologique et du maintien des liens familiaux

La situation de l'adoption nationale est d'abord la résultante d'une évolution heureuse, conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant, qui a permis des progrès dans la contraception, un accompagnement et un soutien des parents en difficulté, une vigilance extrême aux traumatismes des séparations familiales. Elle est également due à une moindre stigmatisation de la situation des femmes seules.

Elle est aussi fortement liée à une représentation de la famille, spécifique à la France, qui marque les cultures et les pratiques tant des magistrats que des travailleurs sociaux et éclaire les évolutions législatives observées depuis quarante ans.

Alain Grevot (*Voyage au sein de la protection de l'enfance*, 2001), portant un regard croisé sur les systèmes de protection de l'enfance en vigueur dans certains pays européens, souligne l'importance primordiale accordée en France à la famille naturelle et à la filiation.

L'enfant y est avant tout considéré comme un « membre du groupe familial » alors qu'en Angleterre, par exemple, il est perçu comme « un individu dont l'intérêt peut entrer plus radicalement en contradiction avec celui de ses parents ». En conséquence, « les professionnels français se réfèrent plus que leurs homologues européens à la question de la préservation des droits et des devoirs des parents et de l'autorité parentale dans les stratégies de suppléance familiale ». À l'inverse, en Allemagne, « on évoque plutôt la réalisation de conditions objectives permettant un retour à l'autonomie des familles... ; en Grande-Bretagne, les pratiques accordent une place majeure à la recherche d'un cadre de vie stable pour l'enfant si la suppléance dépasse quelques mois ». « C'est bien le lien qui constitue le cœur des préoccupations françaises. »

En écho d'ailleurs à ce schéma, s'inscrit la force de l'adoption plénière qui crée une filiation aussi complète que la filiation biologique, supprimant l'état civil antérieur de l'enfant. Parallèlement, l'adoption simple ne connaît aucun développement pour les enfants depuis sa mise en place.

Le juge pour enfants est le garant des liens. Mais ce schéma imprègne fortement également les travailleurs sociaux, comme une volonté de se démarquer de l'histoire de l'aide sociale à l'enfance, longtemps et encore perçue comme l'insitution qui place les enfants et les sépare douloureusement de leurs parents.

Dans ce cadre, l'admission d'enfants au titre de pupilles de l'État et leur placement en vue d'adoption signent pour beaucoup d'intervenants l'impossible restauration des liens nécessaires entre un enfant et sa famille. L'adoption a du

mal à s'inscrire comme une modalité de la protection de l'enfance parce que, pour beaucoup d'acteurs, elle signifie d'abord son échec.

L'observation de l'utilisation de plus en plus rare de l'article 350 par les services sociaux des départements illustre cette « posture » culturelle.

La diminution du recours à l'article 350 du code civil sur la déclaration judiciaire d'abandon

L'article 350 du code civil, qui depuis 1966 a fait l'objet de six modifications législatives, prévoit dans son premier alinéa qu'un enfant « recueilli par un particulier, un établissement ou un service de l'aide sociale à l'enfance, dont les parents se sont manifestement désintéressés pendant l'année qui précède l'introduction de la demande en déclaration d'abandon, est déclaré abandonné par le tribunal de grande instance sans préjudice des dispositions du quatrième alinéa. La demande en déclaration d'abandon est obligatoirement transmise par le particulier, l'établissement ou le service de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant à l'expiration du délai d'un an dès lors que les parents se sont manifestement désintéressés de l'enfant ».

Mais comment apprécier ce délaissement sur le terrain ? Il est manifestement de moins en moins « apprécié » puisque que, sur la période 1989-2005, les pupilles admis à la suite d'une décision judiciaire d'abandon ont connu une baisse de 70 %⁴ : les décisions prononcées, stables depuis ces cinq dernières années, oscillent annuellement autour de 200.

Le faible recours à l'article 350 trouve son origine dans des représentations fortes de la famille biologique et dans la volonté légitime et partagée de maintenir les liens entre les enfants admis à l'aide sociale à l'enfance et leurs familles. Il a également une explication moins évidente et plus « systémique ».

Organisation et fonctionnement des services sociaux en charge de la protection de l'enfance

Sans avoir la prétention d'engager une étude exhaustive des services départementaux d'aide sociale à l'enfance, la mission s'est attachée à regarder, dans les 11 départements enquêtés, les liens entre le service des adoptions et ceux directement en charge de la prévention et de la protection de l'enfance.

Les services sociaux en charge de l'aide sociale à l'enfance sont, de façon très majoritaire, territorialisés : les référents des enfants accueillis à l'ASE sont placés dans des équipes de circonscription, parfois polyvalentes (Nord, Isère). Les équipes centrales de l'ASE assurent, en général, la régulation et la doctrine des

4 Rapport Oned, janvier 2007, *op. cit.*, p. 9.

unités de terrain. Le problème est d'amener les services de terrain à poser les bonnes questions, de faire remonter les situations problématiques et d'assurer la bonne orientation des décisions.

Plusieurs problèmes peuvent se poser.

- Les services de l'aide sociale à l'enfance sont souvent focalisés sur les cas « difficiles » (certains disent les « incasables ») qui concernent de façon fréquente des préadolescents ou des adolescents. Ils tardent à réagir pour les enfants plus jeunes, silencieux, qui ne sont pas à l'origine de problèmes immédiats pour l'environnement et en faveur desquels personne ne se manifeste. Les enfants étant placés, ils sont hors de danger et les difficultés de leur statut ne se posent qu'ultérieurement. Lorsqu'elles se présentent d'ailleurs, des statuts provisoires comme la délégation d'autorité parentale ou la mise sous tutelle d'État permettent à l'aide sociale à l'enfance, avec l'aide des juges aux affaires familiales ou des tuteurs, de gérer le quotidien sans remettre en cause le lien juridique entre la famille et l'enfant. Ainsi, les enfants placés sous tutelle d'État (statut moins protecteur que celui de pupille car il n'existe pas de conseil de famille) ont peu de chances de sortir de ce statut. Le rapport Oned 2006⁵ évoque le chiffre de 4 000 tutelles confiées à l'ASE à la fin de l'année 2004, alors que ces services étaient seulement en charge de 2 000 tutelles en 1992 soit un doublement de 1992 à 2004.

Le même rapport constate que les enfants pupilles de l'État, admis à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon, l'étaient après une moyenne de durée de prise en charge à l'ASE de cinq ans et neuf mois. Que s'est-il passé tout ce temps pour ces enfants « oubliés » dont les responsables adoption sont saisis tardivement ?

- Dans ce contexte, les études longitudinales des trajectoires des enfants placés à l'ASE font encore défaut pour éclairer les conséquences d'une gestion au quotidien de certains enfants connaissant un délaissement parental qui n'en a pas la qualification juridique. Le département du Pas-de-Calais, qui a entrepris une réflexion et une action sur ce sujet, a effectué une étude sur la population des enfants confiés à l'ASE : « Elle révélait que 9 % d'entre eux n'avaient pas rencontré leurs parents, toutes tranches d'âge confondues, placements familiaux et placements institutionnels. » Ce pourcentage est confirmé par deux autres études : celle réalisée, en 2003, par le Centre Rhône-Alpes d'épidémiologie et de prévention sanitaire pour l'ASE de Paris (sur un échantillon statistique de 100 enfants de 11 et 12 ans, 13 % n'avaient plus de lien avec leurs parents) ; celle du département des Yvelines en 2003 (pour un échantillon de 543 enfants, 363

5 Deuxième rapport annuel au Parlement et au gouvernement de l'Observatoire national de l'enfance en danger décembre 2006, p. 45.

bénéficiaient d'un droit de visite des parents qui dans 10 % des cas ne l'exerçaient pas). Les conclusions ne sont pas simples : elles doivent interroger les services de l'ASE et les juges sur la mise en œuvre d'actions pour soutenir les parents, mais aussi sur les conséquences à en tirer dans l'intérêt de l'enfant lorsque ces actions échouent.

- Enfin, dans les organisations observées, les services de l'adoption, qui maîtrisent juridiquement les procédures judiciaires très complexes d'admission au statut de pupilles, sont en général centralisés. Même si les services de l'adoption sont tous situés dans les directions en charge de la protection de l'enfance, leur intégration dans la gestion de l'ASE ne va pas de soi. L'adoption n'est pas naturellement intégrée « idéologiquement » à la protection de l'enfance. Afin de remédier à ce cloisonnement, les services qui engagent une action volontaire pour relier protection de l'enfance et adoption (Deux-Sèvres, Pas-de-Calais, Meurthe-et-Moselle, Calvados) ont mis en place des organisations et des fonctionnements pour ménager des échanges fonctionnels entre les deux types de services.

Une compétence judiciaire éclatée

Dès lors que les services de l'aide sociale à l'enfance décident d'engager une procédure en abandon judiciaire, les choses ne sont pas réglées pour autant.

« L'enfant n'a pas son juge mais ses juges »

Le juge des enfants est compétent pour les mesures d'assistance éducative (article 375 et suivants du code civil) ; le juge aux affaires familiales statue en matière de délégation d'autorité parentale (articles 376 et suivants du code civil) ; le tribunal de grande instance se prononce sur la déclaration judiciaire d'abandon ; le juge des tutelles peut être saisi lorsque les parents d'un mineur sont décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale (article 390 du code civil) ; enfin, si la tutelle reste vacante, le juge des tutelles la défère, s'il s'agit d'un mineur, au service de l'aide sociale à l'enfant (article 433 du code civil) dans ce cas la tutelle d'État ne comporte pas de conseil de famille.

Ces compétences morcelées, ces statuts différents dans leur nature (temporaires ou définitifs, relatifs à l'état de l'enfant ou à l'administration de ses biens) contribuent à l'éclatement d'un dispositif au détriment d'une réflexion cohérente et partagée sur le devenir de l'enfant qui se trouve souvent privé d'un statut beaucoup plus protecteur que celui qui lui est généralement attribué.

Des délais de traitement administratifs et judiciaires qui ne prennent pas en considération le temps et l'intérêt de l'enfant

Au-delà d'un aiguillage complexe entre les juges et du « bon statut » à proposer pour l'enfant, se pose, pour les services sociaux, la question de la lenteur de

la procédure judiciaire. Si la durée moyenne d'une procédure de déclaration judiciaire d'abandon s'établissait en 2006 à 7,1 mois, ce délai recouvrait des disparités géographiques nombreuses: certains tribunaux de grande instance se prononcent dans le mois de leur saisine, d'autres plus d'un an après, dans certains départements enquêtés, près de deux ans après la saisine.

Ces délais de traitement, s'ils paraissent raisonnables d'un seul point de vue de gestion, sont inadaptés lorsqu'ils sont replacés dans la perspective d'un projet de vie pour l'enfant. En effet, après avoir tenté de renouer les liens avec la famille biologique, période qui peut s'étendre sur plusieurs mois, voire plusieurs années, les services sociaux ne formalisent, dans le meilleur des cas, une demande de déclaration judiciaire d'abandon qu'après une période d'un an de désintérêt manifeste: ce n'est donc qu'à un âge déjà avancé (5 ou 6 ans) que l'enfant peut prétendre au statut de pupille. S'il est déjà bien intégré dans sa famille d'accueil, les services sociaux verront, en outre, peu d'intérêt à proposer une modification de son statut.

Nouvelle loi, pratiques émergentes

Les évolutions législatives récentes, souvent inspirées des pratiques de certains départements, conduisent aujourd'hui à modifier les regards et permettent d'espérer, à terme, des actions de protection de l'enfance qui intègrent davantage l'adoption.

Les accents nouveaux de la loi 2007-293 du 5 mars 2007, réformant la protection de l'enfance

La loi 2007-293 «introduit, par une série de dispositions très précises, une forme de rééquilibrage entre le respect des droits de l'autorité parentale et une meilleure prise en compte de la personne de l'enfant dans sa réalité» (Rapport de l'Oned 2007).

La notion de l'intérêt de l'enfant et de son développement physique, affectif et intellectuel inspire l'obligation pour les services départementaux d'établir un projet pour l'enfant et d'évaluer annuellement sa situation par un rapport s'appuyant sur un échange pluridisciplinaire: celui-ci doit vérifier que ses besoins fondamentaux sont bien pris en compte. Enfin, l'importance de la continuité des liens d'attachement que l'enfant établit avec son environnement et la nécessité de construire pour lui un projet autorisent un placement de plus de deux ans lorsque les parents présentent des difficultés éducatives importantes et persistantes.

Pour autant, la loi ne rompt pas avec la tradition familialiste antérieure et multiplie les dispositions permettant de soutenir les parents en difficulté en offrant

des solutions d'accueil diversifiées, reconnaissant ainsi que l'accompagnement à la parentalité constitue un des outils de la protection de l'enfance.

Dans ce cadre, elle donne un rôle central au président du conseil général.

Les actions innovantes des départements

La réflexion sur le délaissement parental et l'activation de l'article 350

Parmi les départements enquêtés, ceux du Pas-de-Calais, de la Meurthe-et-Moselle, des Deux-Sèvres, mais aussi ceux du Nord, du Maine-et-Loire et de l'Isère ont entrepris un travail conjoint des services de l'adoption et de ceux en charge de la protection de l'enfance pour évaluer l'opportunité et les possibilités de rendre « adoptables » certains des enfants placés pour lesquels le délaissement parental est avéré.

Plusieurs facteurs, parfois simultanément présents, expliquent leur démarche.

- La prise de conscience par les services de l'adoption du caractère tardif de leur saisine en matière de mise en œuvre de l'article 350, alors que le délaissement était observé précocement.
- La formation à la théorie de l'attachement, développée par John Bowlby, psychiatre anglais (relayé par les travaux de Marie Ainsworth mais aussi en France par ceux de M. Berger, O. Ozoux-Teffaine, S. Marinopoulos), qui met l'accent, dans les années 1970, sur le besoin « primaire » du nourrisson du contact physique et psychique avec sa mère ou avec un substitut maternel. L'attachement nécessaire qu'il doit développer dans les premiers mois et années de sa vie lui permettra de développer une sécurité affective, autorisant ultérieurement son autonomie. L'importance des interrelations entre la mère et l'enfant et l'observation de leurs dysfonctionnements persistants conduisent certains pays à porter une attention particulière au placement des tout-petits et à différencier les durées maximum de placement et le rythme des évaluations selon l'âge de l'enfant. Ainsi, le Québec, dans sa nouvelle loi sur la protection de la jeunesse, limite la durée d'un placement à douze mois quand il s'agit d'un enfant de moins de 2 ans, à dix-huit mois pour un enfant de 2 à 5 ans et à vingt-quatre mois pour un enfant de 6 ans et plus. Les actions prioritaires viseront à soutenir le ou les parents (Care Plan), mais ultérieurement à en tirer les conséquences dans l'intérêt de l'enfant (placement en vue d'adoption ou dans une famille d'accueil) si les évaluations ne sont pas probantes. L'approche britannique depuis le *Children Act* de 1989, réformé en 2004, est centrée sur le concept de « permanency », de permanence d'un lien stable entre l'enfant et ceux qui l'élèvent.
- La réalisation d'études longitudinales sur les parcours d'enfants placés à l'ASE, notamment ceux qui font l'objet d'un placement précoce, qui permettent d'éva-

luer le travail social. Après celles du Pas-de-Calais et des Yvelines, on mentionnera ici celle du Finistère (Enquête sur les parcours des enfants placés à l'aide sociale à l'enfance, confiée par le conseil général du Finistère à l'atelier de recherches sociologiques de l'université de Bretagne occidentale en 2006) et celle du Maine-et-Loire de 2006, menée en partenariat avec le service de pédopsychiatrie du CHU et le département de santé publique de la faculté d'Angers sur les enfants de moins de 12 ans confiés à l'ASE pendant une période de vingt-sept mois à partir d'octobre 2002 (357 enfants concernés, 92 enfants observés).

Au niveau national, l'Oned (Rapport 2007) commence à structurer, en lien avec les départements, un programme d'études. On attend également l'exploitation du panel mis en place par le ministère de la Justice depuis 2000 sur des enfants nés un mois donné et qui ont fait l'objet d'une mesure judiciaire. Une première exploitation sommaire de ce panel, effectué pour la mission par le ministère de la Justice, permet de soutenir qu'en 2001, les juges des enfants ont été saisis de la situation de 11 350 mineurs âgés de moins de 3 ans (49 % de moins d'un an, 24 % d'un an révolu et 27 % de deux ans révolus). Parmi ces mineurs, 5 250 ont fait l'objet d'un placement à un moment quelconque de la procédure d'assistance éducative. Concernant les placements précoces (intervenues avant l'âge de 3 ans) et de longue durée (supérieur à deux ans), ce sont 2 100 mineurs qui sont concernés.

Toutes ces données interrogent les politiques de l'aide sociale à l'enfance, de soutien aux parents mais aussi d'accompagnement de l'enfant. A-t-on aidé suffisamment les parents ? Placement précoce est-il synonyme de placement long ? Que deviennent ces petits enfants, retirés très tôt à leurs parents et qui ne retrouvent que six ans plus tard le droit de vivre dans une famille ? Dans quel état affectif et de développement sont-ils ?

Les départements concernés se posent ces questions légitimes. Pour y répondre, ils ont mis en place soit des groupes de travail ASE/services d'adoption (Calvados, Nord) soit une démarche des services adoption auprès des services territoriaux (Maine-et-Loire, Isère), soit une intégration fonctionnelle ASE/services adoption (Meurthe-et Moselle, Deux-Sèvres, Pas-de-Calais) pour sensibiliser les services de l'ASE à la bonne appréciation du délaissement parental et aux différents statuts envisageables pour les enfants. Les actions les plus abouties sont celles du Pas-de-Calais : plan d'action sur la formation et l'information des professionnels sur le délaissement parental, communication à terme d'un livret d'information générale sur l'abandon et l'adoption à tous les professionnels de l'enfance ; élaboration enfin d'un guide méthodologique sur l'adoption des pupilles, à destination des professionnels, leur donnant des outils d'alerte et d'analyse. Ce sont aussi les actions de la Meurthe-et-Moselle qui porte une attention très ancienne aux enfants pupilles et à leur « adoptabilité ».

L'adoption des enfants « à particularité »

Certains départements, depuis fort longtemps comme la Meurthe-et-Moselle, plus récemment comme le Pas-de-Calais ou le Calvados, se préoccupent de faire adopter les pupilles dits à « particularité » : âge, handicap ou présence de fratries. Ce sont souvent d'ailleurs les mêmes départements qui mènent à la fois une réflexion sur le délaissement et ont engagé une action résolue pour faire adopter les pupilles : il s'agit là des deux volets d'une même politique.

La Meurthe-et-Moselle, dès 1981 avec 10 autres départements et aujourd'hui avec 4 d'entre eux, a mutualisé les services d'un psychologue et d'une demi assistante pour « apparenter » ces enfants avec des parents agréés. Depuis l'origine, 173 enfants ont été adoptés dont 35 % de plus de 8 ans, présentant des difficultés psychologiques et de comportement, 21 % de 0 à 7 ans présentant des troubles psychologiques, 10 % de 0 à 7 ans ayant un handicap physique important, 30 % de 0 à 3 ans atteints de trisomie. L'appareillement de l'enfant et de sa future famille fait l'objet d'un soin particulier ainsi que leur accompagnement : la préparation de la famille d'accueil au départ de l'enfant dans les cas de placement familial est aussi un élément important pour conduire à bon port le projet.

Le Calvados s'est inscrit dans une démarche similaire avec trois autres départements en 2004 : en 2007, sept enfants de 3 à 11 ans avaient été adoptés (un échec avait été enregistré).

Ces services mutualisés bénéficient d'une subvention de l'État.

Le Pas-de-Calais a mis en place une cellule d'accompagnement à l' « adoption tardive » avec un psychologue : depuis 2004, 51 adoptions plénières ont été réalisées pour des enfants dont l'âge est supérieur à 3 ans (jusqu'à 11 ans) et 4 adoptions simples par des assistantes familiales.

Ce travail nécessairement long, très délicat, exige une bonne mise en réseau en raison de la difficulté de trouver les « bons parents » pour ces pupilles. Les services compétents sont en relation étroite avec des associations spécialisées (Enfants en recherche de famille – ERF – Emmanuelle France ou Belgique) ou s'appuient sur le signalement spontané de certains parents. Leur grande expertise les conduit actuellement à travailler avec le ministère de la Solidarité sur un référentiel de ces adoptions tardives (méthodologie d'évaluation de l'adoptabilité de l'enfant, accompagnement des enfants, de leur famille d'accueil et de leur future famille adoptive).

Le logiciel Siape (Système d'information pour l'adoption des pupilles de l'État), piloté par le ministère de la Solidarité, qui devrait mettre en relation les parents en recherche d'enfants et les enfants en recherche de famille, n'est pas utilisé dans ce travail en raison de la rusticité de l'outil et de la lourdeur de son utilisation.

De la même inspiration que le registre national britannique, où doivent figurer tous les enfants adoptables dans les trois mois qui suivent leur adoptabilité et toutes les familles agréées, ce logiciel est un outil dont l'intérêt ne peut se révéler qu'une fois motivés les services et mises au point les pratiques délicates d'apparemment sur la base de référentiels.

L'adoption est insuffisamment pilotée dans sa double dimension nationale et internationale

L'adoption est un domaine interministériel par nature qui touche à beaucoup d'autres : la protection de l'enfance, l'éducation, la santé. Le sujet met en jeu des organisations complexes : les départements, collectivités territoriales, en charge de la protection de l'enfance, le système judiciaire, les réseaux diplomatiques. Il fait intervenir des acteurs nombreux et motivés. Il est donc essentiel qu'une bonne coordination préside au fonctionnement du système.

Les pilotes sont faibles

Le ministère de la Solidarité, qui assure, via la Direction générale de l'action sociale (DGAS), le secrétariat du le Conseil supérieur de l'adoption (CSA), seul lieu fédérateur des acteurs de l'adoption, la tutelle sur l'AFA et plus généralement l'animation de l'ensemble du dossier de l'adoption, notamment avec les départements, en charge de la protection de l'enfance, est extrêmement pauvre en moyens humains : son expertise sur l'adoption est celle d'une seule personne, chargée en outre d'autres dossiers, dans un bureau de l'enfance et de la famille qui compte douze personnes (dont sept cadres) pour l'ensemble du secteur famille et protection de l'enfance, au sein de la sous-direction des âges de la vie. En conséquence, les documents d'information et référentiels sur l'adoption, fort nécessaires aux départements, tardent à être produits et la réflexion manque d'ampleur, notamment en ce qui concerne la tutelle stratégique de l'AFA. De même, les échanges de bonnes pratiques entre les départements ou plus généralement l'animation du réseau des départements, très demandeurs en la matière, sont insuffisamment structurés.

La DGAS, en matière d'études et de recherches, dispose de l'appui de l'Oned, organisme qui développe un programme de travail plus vaste et de qualité sur la protection de l'enfance. Hors les statistiques, produites tous les deux ans par ce GIP, sur les pupilles et les agréments de familles, candidates à l'adoption, présentées au CSA, on ne voit pas apparaître de recherches ou d'études spécifiques sur l'adoption.

L'autorité centrale, qui doit jouer un rôle de régulation des opérateurs en matière d'adoption internationale, est considérablement affaiblie depuis la création de l'AFA. La réduction de ses moyens humains et financiers depuis 2006, sa réorganisation en même temps que la poursuite de la gestion des dossiers individuels d'adoptants dans les pays où l'AFA (plus de 2000) n'est pas accréditée l'ont détournée de ses missions stratégiques. Fort peu présente au sein des instances de concertation internationale sur la Convention de La Haye, elle ne s'est réunie qu'épisodiquement depuis quatre ans.

Il n'existe pas de lieu fédérateur où se pense de façon globale l'adoption en France qu'elle soit nationale ou internationale

Le rôle du CSA n'est pas suffisamment valorisé

L'adoption ne fait pas l'objet d'un plan d'action interministériel dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (Lof).

Le programme 106 du ministère de la Solidarité, « Actions en faveur des familles vulnérables », comporte une action n° 3, « Protection des familles et des enfants », et un objectif n° 5, « Permettre dans de bonnes conditions l'adoption d'enfants qui ont besoin d'une famille », regroupant les crédits accordés à l'AFA et aux OAA. L'un des indicateurs de l'objectif est le nombre de familles passées par un OAA (cible 38 % en 2008...), sans mention de l'AFA. Ce programme ne prend pas en compte les actions du MAEE et reste limité au ministère de la Solidarité.

Le Conseil supérieur de l'adoption (CSA), créé en 1975, est théoriquement le lieu de coordination de la politique de l'adoption. Présidé par un parlementaire, actuellement M^{me} Michèle Tabarot, députée des Alpes-Maritimes, composé d'une grande partie des acteurs institutionnels et associations en charge de l'adoption (hors l'AFA), l'instance « émet des avis et formule toutes propositions utiles à l'adoption, y compris l'adoption internationale. Il est consulté sur les mesures législatives et réglementaires prises dans ce domaine ». Son secrétariat est assuré par la DGAS.

Ce conseil a alimenté, par bon nombre de ses réflexions, la loi du 4 juillet 2005 réformant l'adoption. Pour autant, il ne s'impose pas comme le lieu fédérateur d'une dynamique du dossier pour plusieurs raisons.

Si les avis de l'instance sont remis au ministre de la Solidarité, pour autant les procédures de cette remise ainsi que le devenir de ses avis sont mal organisés et peu clairs. Le travail de ce conseil, qui est de qualité, semble en conséquence rarement exploité hors les périodes de réforme législative.

L'instance n'a pas de programme de travail annuel.

Des acteurs importants de l'adoption comme la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)⁶ et l'AFA n'y sont pas présents.

La dispersion ou l'absence d'un site Internet public sur l'adoption est une illustration de la défaillance de la conduite globale de l'action en faveur de l'adoption. Le site Internet du ministère de la Solidarité n'a pas « d'entrée » sur cette thématique ; celui du ministère des Affaires étrangères et européennes est en partie obsolète et en réfection ; celui de l'AFA est bien fait mais ne comporte pas, légitimement, d'information sur les procédures de l'adoption nationale. Les OAA, les APPO ou les associations familiales ont enfin leur propre site. Aucun portail ne permet de mettre en cohérence les informations, même si des liens existent entre les sites.

Les acteurs associatifs sont peu fédérés par l'action publique

L'adoption est un champ très investi par les associations, qu'elles représentent les organismes autorisés pour l'adoption, les parents et les familles dans leur diversité ou les pupilles de l'État et maintenant les enfants adoptés. Ces associations jouent un rôle de « corde de rappel » pour les pouvoirs publics, pointant les dysfonctionnements et les problèmes mais aussi susceptibles de proposer des solutions.

Seul le CSA fédère une grande partie des acteurs mais son rôle de décision est limité.

Alors que les OAA siègent au conseil d'administration de l'AFA, ils n'adhèrent pas forcément à son action dont ils perçoivent qu'elle intervient, faute d'une régulation de l'autorité centrale, en concurrence de leur activité. L'autorité centrale, où ils pouvaient antérieurement s'exprimer avec les associations de familles adoptives, ne les réunit plus depuis sa réforme de 2006.

À l'inverse, les associations de familles adoptives, très impliquées dans l'adoption, ne siègent pas au conseil d'administration de l'AFA mais au comité de suivi qui ne se réunit plus que rarement, et déplorent que l'AFA utilise leurs

6 La Caisse nationale des allocations familiales, tête de réseau des caisses départementales ou *infra* départementales d'allocations familiales, dont le conseil est compétent en matière de politique familiale et intervient à plusieurs titres : – prestations légales spécifiques pour l'adoption (prime d'adoption ; PAJE adoption) – action sociale nationale qui comporte une convention d'objectif et de gestion avec EFA (2006-2008) ; – financement avec les communes et parfois les départements des structures pour la petite enfance ou les parents : crèches, lieux d'accueil enfants-parents, etc. – action sociale spécifique des caisses de base qui pourraient attribuer des prêts à taux zéro aux familles adoptantes.

compétences sans leur donner un retour d'informations utiles pour les adhérents. L'agence se prive ainsi du regard des usagers sur son fonctionnement.

L'accompagnement des parents après l'adoption est insuffisant

Des études françaises et étrangères mais aussi des acteurs compétents mettent l'accent sur les risques, notamment psychiques, présentés par les enfants adoptés, non pas tant parce qu'ils ont été adoptés, mais parce qu'ils ont vécu un abandon et des parcours personnels difficiles. Ces analyses conduisent à porter une attention particulière aux enfants adoptés lorsqu'ils sont grands et, en premier lieu, à renforcer la préparation des parents avant l'adoption.

Après l'arrivée de l'enfant, plusieurs dispositifs devraient être développés dans l'objectif de mieux accompagner les familles.

Le congé d'adoption

Il est au maximum de dix semaines et peut atteindre dix-huit semaines lorsque l'adoption porte au moins à trois le nombre d'enfants à charge, et vingt-deux semaines en cas d'adoptions multiples.

Ce congé est de même longueur que le congé postnatal des mères biologiques : celui-ci est précédé d'un congé prénatal, variant de six à vingt-quatre semaines en fonction du nombre d'enfants déjà présents dans la famille.

Le congé d'adoption est pris à l'arrivée de l'enfant et ne peut couvrir le temps passé dans le pays d'origine avant l'adoption pour y effectuer les démarches.

Sa limitation à dix semaines n'est pas satisfaisante, compte tenu de l'importance des premiers mois pour nouer la relation entre l'enfant adopté et sa famille, de l'âge de plus en plus tardif des enfants adoptés et de leur histoire douloureuse. L'Italie vient d'ailleurs de passer le congé maternité en cas d'adoption de trois à cinq mois.

L'accompagnement des enfants adoptés et de leurs parents par les consultations d'orientation et de conseils pour l'adoption (Coca)

Les problèmes de santé de certains enfants adoptés peuvent être physiques en raison de l'origine des enfants adoptés (maladies tropicales, etc.) ou psychiques en raison d'un passé d'abandon (troubles de l'attachement, etc.). Ces difficultés ont été à l'origine de la construction empirique d'un réseau de consultations d'orientation et de conseils pour l'adoption (Coca), créé sur la base du volontariat et de l'intérêt personnel de médecins pédiatres hospitaliers. La première a été celle, à Pau, du docteur Choulot, suivie par celle, à Dijon, du docteur J.-V. de Monléon.

Selon l'AFA, il en existe quatorze dans douze villes: la mission, par ses déplacements, a eu, en outre, connaissance de la réflexion du département du Maine-et-Loire qui souhaite constituer, à partir de la consultation de médecine tropicale du CHU d'Angers, un réseau ville-hôpital avec les médecins de ville.

L'AFA a pris l'initiative de réunir, en 2007, les Coca pour une étude destinée à montrer la spécificité et la nécessité de ces consultations. Elle concluait à l'intérêt d'élaborer un cahier des charges (à présenter aux ministres de la Solidarité et de la Santé) afin d'argumenter des financements spécifiques de l'ARH et des départements concernés. La mission, ni non plus les Coca n'ont eu connaissance fin 2007 de ce cahier des charges.

Quoiqu'il en soit, tout le monde s'accorde sur le fait que l'enfant adopté soit d'abord suivi, comme tout enfant, par un médecin de proximité (de ville, de PMI): les Coca doivent s'inscrire dans des réseaux hôpital-ville (médecins libéraux, mais aussi centres d'action médicosociale précoce, centres médico-psychopédagogiques, etc.), et constituer des centres de recours et de référence de deuxième niveau. Selon un projet élaboré par EFA et la Coca de Versailles, le coût d'une Coca serait de 40 000 euros par an pour les Coca à forte activité, « certaines disposant déjà de ces moyens ». Il conviendrait cependant de les reconnaître comme centres de référence afin de les consolider et de les étendre à chacune des régions, les grosses régions disposant de plusieurs consultations.

En dépit de son faible coût et de son grand intérêt, le dossier des Coca peine à sortir des limbes.

L'accompagnement à la parentalité des familles adoptives

Le sujet de la parentalité fait l'objet depuis plusieurs années de l'attention des pouvoirs publics, notamment par l'intermédiaire des caisses d'allocations familiales qui ont soutenu, financièrement, avec les communes, la mise en place de lieux d'accueil enfants-parents (Laep), offrant des espaces de dialogue et de soutien aux parents sous la responsabilité de professionnels. Il en existait selon les dernières estimations de la Cnaf, qui datent de 2003, 536 (328 en 1998).

Ces lieux, non spécifiques aux familles adoptives, peuvent aussi offrir des opportunités d'échanges pour les parents adoptants, tel L'Arbre vert, situé à Paris qui a également mis en place des groupes de parole rassemblant des candidats à l'adoption: préparation à l'adoption autour de quatre séances; échanges autour de l'« après-adoption » (sur les thèmes de la question des origines, des fratries et de l'adolescence).

Les Laep pourraient être largement ouverts à la parentalité adoptive si une orientation dans ce sens leur était donnée notamment par la Cnaf.

L'accompagnement à la scolarité

Une enquête effectuée par EFA en 2004-2005, auprès de 595 familles adoptives, montrait que les enfants adoptés suivaient une scolarité normale, avec, cependant, des résultats scolaires inférieurs à ceux des enfants biologiques des mêmes familles. Elle témoignait aussi de la nécessité de périodes d'adaptation plus longue dans les différents cycles (notamment pour des raisons d'apprentissage de la langue). Elle soulignait, enfin, que si la moitié des enfants de l'échantillon n'avait pas eu de difficultés scolaires, l'autre moitié présentait divers problèmes : manque de concentration, difficultés de mémorisation, etc. Pour les trois quarts des parents interrogés, ces difficultés avaient diminué avec un soutien (psychologique, orthophonique, des parents ou des enseignants). Un tiers des enfants présentait au final des difficultés scolaires. Des analyses suédoises font apparaître des problèmes identiques.

Ces constats ont amené EFA avec l'aide de la délégation interministérielle à la famille à éditer un petit guide sur l'adoption à l'usage des enseignants du primaire. Elle a également pris l'initiative, avec l'UFM de Paris, de mettre en place, pour les jeunes enseignants, un module expérimental de formation continue, pour lequel se pose aujourd'hui le problème de la généralisation dans les plans de formation annuelle des enseignants.

L'accès aux origines des enfants adoptés à l'étranger

La voix des enfants adoptés se fait aujourd'hui entendre directement par l'intermédiaire d'associations d'enfants adoptés dont Racines coréennes, représentée au CSA et au comité de suivi de l'AFA et qui noue un partenariat avec EFA. Cette association, dans un petit mémo sur le droit des enfants adoptés, fait valoir notamment :

- « celui d'être un enfant comme un autre et de ne pas imputer à l'adoption tous les problèmes ;
- celui de se réapproprier son histoire et son origine, en demandant aux parents une sincérité absolue et une grande ouverture lorsque l'enfant entreprend de retrouver ses origines ».

La Suède fait aujourd'hui la place à ces enfants devenus adultes : la publication dès 1998 par l'autorité centrale suédoise (MIA) de témoignages de 18 enfants adoptés *Strength to Survive and Courage to Live* en fait foi.

Il conviendrait de renforcer l'information, notamment auprès des parents adoptifs, sur la nécessité de pouvoir donner aux enfants adoptés, lorsqu'ils le réclament, une information sur leurs origines.

L'organisation institutionnelle de l'adoption n'est ni efficace ni efficiente : elle doit être améliorée

Outre les difficultés déjà notées sur l'organisation internationale de l'adoption, le système général, en raison de la faiblesse de son pilotage, de l'absence de fédération des acteurs, peut être amélioré.

La répartition des rôles entre l'AFA et le ministère de la Solidarité n'est pas plus claire que celle entre l'agence et l'autorité centrale. C'est ainsi que l'AFA travaille actuellement sur la « formation des parents », l'opportunité d'organiser dans les régions des consultations spécialisées de santé pour les enfants adoptés à l'étranger, alors que ce rôle de réflexion reviendrait au ministère, en synergie avec l'AFA.

La production par le ministère de la Solidarité, avec l'appui de l'AFA, de référentiels d'information sur l'adoption pour les familles et les professionnels, adaptables localement, dispenserait ainsi les départements de disperser leur énergie dans de telles activités : les départements, surtout ceux de taille modeste, sont très demandeurs de tels points d'appui.

Les moyens des départements consacrés à l'agrément contribueraient mieux à la préparation des familles s'ils étaient dirigés, non pas vers une évaluation individuelle des candidats mais vers une information et une formation collectives. L'évaluation individuelle pourrait être allégée, plus homogène et méthodique si elle s'appuyait sur des référentiels nationaux.

Une action déterminée de l'autorité centrale pourrait enfin mieux répartir l'activité des OAA et de l'AFA dans les pays d'origine au profit des adoptants, soutenir davantage les OAA et, au bout du compte, augmenter le nombre des adoptions internationales.

Au total, l'adoption dispose de moyens qui pourraient être optimisés et rendus plus efficaces, s'ils étaient mieux répartis.

Partie 2

Les propositions : une action en deux temps, et trente-deux propositions

Préambule

Alors que le contexte de l'adoption internationale est de plus en plus exigeant, la réforme de 2005 n'a pas permis à la France de déployer dans ce domaine une action plus efficace. D'autres pays européens, comme la Suède ou l'Espagne ont été plus audacieux, s'engageant dans des voies qui mettent l'intérêt de l'enfant au centre de leur dispositif.

La réforme dont la légitimité n'est pas contestée s'est arrêtée au milieu du gué : créant l'AFA, elle a négligé l'autorité centrale, garante de la régulation des adoptions internationales et de leur éthique, responsable à ce titre devant les États d'origine. Pire encore, elle l'a affaiblie créant une dynamique « négative » au profit de la nouvelle agence qui s'est arrogé un rôle qu'elle ne devait pas avoir et n'a pas, d'ailleurs, fait la preuve de son efficacité. Dans cet environnement, les OAA n'ont pas été renforcés, comme prévu en 2004, alors qu'ils sont des leviers essentiels dans une adoption internationale accompagnée.

La loi de 2005 n'a pas traité au fond la question des « agréments » : la bonne information et la formation des candidats sur la réalité de l'adoption, en dépit des efforts des départements et de l'AFA, ne sont pas à la hauteur des enjeux, ni pour les familles qui souhaitent adopter, ni pour les enfants qui le seront. Pas davantage pour les pays d'origine qui demandent de nouvelles investigations sur les familles françaises qui leur sont proposées, en dépit de la lourdeur des procédures d'évaluation que celles-ci ont déjà connues.

La réforme, enfin, ne s'est pas interrogée sur le sujet des adoptions nationales qui déclinent depuis plusieurs années, laissant des pupilles de l'État sans projet d'adoption, en dépit d'actions réellement innovantes mais mal connues de certains départements. La loi sur la protection de l'enfance d'avril 2007 donne aujourd'hui des opportunités pour agir de façon pragmatique et concertée.

La politique de l'adoption ne doit pas être un sujet marginal de l'action publique, car elle touche au cœur de problèmes éthiques et sociétaux, interroge le système sanitaire, social et éducatif, sollicite la diplomatie mais aussi les

collectivités locales. Sa complexité est par nature porteuse de débats passionnels qui devraient pouvoir s'exprimer dans une organisation fédératrice. Ce n'est pas le cas : le fractionnement des institutions, l'antagonisme des acteurs, leurs faiblesses là où ils devraient être forts n'optimisent pas des moyens en outre mal répartis. Il faut donc à cette action publique un lieu fédérateur.

À partir de ce constat, la mission n'estime pas opportun d'engager dans l'immédiat des réformes législatives et d'organisation qui risqueraient de mobiliser les énergies au détriment de celles qu'il faudrait mettre au plus tôt en mouvement pour engager les actions urgentes nécessaires.

Il est donc proposé une stratégie en deux temps : premier temps, celui des actions urgentes pour améliorer ici et maintenant la situation ; second temps, celui d'une organisation plus simple et plus efficace. Cette stratégie s'ordonne en trente-deux propositions dont l'application pourrait être établie sur trois ans.

Premier temps, remettre en marche le système par une action pragmatique et volontaire qui repose sur trois leviers

Un plan d'action pour l'ensemble des acteurs doit les responsabiliser et les resituer dans leur rôle. Ce repositionnement devrait rendre le système plus efficace, même s'il peut y avoir ici ou là un besoin de renforcement des moyens humains et financiers mais dans des proportions modestes.

La mise en place d'expérimentations dans des départements volontaires, tant sur l'agrément qu'en matière d'adoption nationale, permettra de tester la validité de certaines propositions, susceptibles de déboucher à terme sur des aménagements législatifs.

Une coordination forte et de haut niveau sera nécessaire pour décliner la feuille de route proposée par la mission, exigeante pour tous. C'est pourquoi la mission préconise la mise en place d'un « chef de projet », délégué interministériel, haut-commissaire ou secrétaire d'État, qui devra cadencer les actions, en assurer le suivi et les arbitrages.

Deuxième temps, réformer l'organisation de l'adoption en France

Cette réforme doit reposer sur des institutions fédératrices et responsables pour corriger la dispersion actuelle. La mission préconise la transformation de l'AFA en agence pour l'adoption, à la fois simple opérateur de l'adoption internationale, et nouvel animateur de la politique d'adoption nationale, en lien étroit avec les départements.

Les recommandations de la mission décrivent, avec un calendrier précis, les actions à mettre en place dans une perspective de court terme ainsi que la vision organisationnelle de moyen terme qui lui semble optimale.

Les actions de court terme

Organiser l'action française en matière d'adoption internationale dans un cadre éthique, clair, visible et fédérateur

La hiérarchie des rôles entre l'agence de l'adoption et l'autorité centrale qui est en réalité le ministère des Affaires étrangères et européennes doit être rétablie et permettre un nouveau dynamisme dans l'adoption internationale, par une mobilisation tant du réseau diplomatique et consulaire que des opérateurs, notamment des OAA. Des outils de coopération doivent être mis en place, permettant un dialogue rénové avec les pays d'origine et resituant la France dans le sillage éthique de la Conférence de La Haye.

La mission, parfaitement consciente des contraintes générales pesant sur le budget de l'État au moment où est engagée la revue générale des politiques publiques, a veillé à ce que le dispositif global des propositions qu'elle formule soit compatible avec ces contraintes. Elle estime que ces propositions peuvent être mises en œuvre sans mesures nouvelles substantielles.

Les emplois destinés à renforcer l'autorité centrale pourront être redéployés après le transfert à l'AFA des dossiers individuels encore gérés par le ministère des Affaires étrangères et européennes ; ils devront être « recalibrés » sur un niveau de qualification suffisant ; des mises à disposition pourront également être envisagées. Cependant, un renforcement temporaire de la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille par des cadres de bon niveau sera nécessaire pour conduire les chantiers immédiats.

Au sein de la coopération bilatérale française avec les États d'origine qui constituent un enjeu (par exemple Éthiopie, Madagascar, Haïti, Vietnam), il convient de flécher de manière prioritaire les actions d'accompagnement de l'adoption internationale qui apparaîtront nécessaires.

En revanche, les subventions aujourd'hui accordées aux OAA par les ministères des Affaires sociales et des Affaires étrangères et européennes, même si elles étaient recentrées, ne paraissent pas aujourd'hui suffisantes pour permettre, comme la mission le suggère, le renforcement et la professionnalisation de ces organismes. Il ne sera pas possible d'y parvenir sans un minimum d'incitation financière.

Proposition 1 – Définir une stratégie d'action à court et moyen terme de l'autorité centrale, en concertation avec les principaux partenaires

Avec l'aide d'un ambassadeur en mission, l'autorité centrale devra définir une stratégie d'action, notamment sur l'implantation de l'AFA et des OAA, en se livrant à une analyse prospective avec les opérateurs (AFA, OAA), les ministères, les départements et les associations de familles adoptives au sein d'un groupe de travail. Cette stratégie s'appuiera sur les analyses transmises par les ambassades situées dans les principaux États d'origine, soit une trentaine, adressées à la mission en réponse à l'enquête qu'elle a lancée en novembre 2007. Délai envisageable : six mois.

Proposition 2 – Modifier la structure de l'autorité centrale pour la rendre plus lisible

Après la mise en route de la stratégie d'action de l'autorité centrale, il convient d'en modifier la structure et d'en faire un service du ministère des Affaires étrangères et européennes et non plus une instance non permanente (modification réglementaire). À la tête de cette direction ou de ce service, il est nécessaire que les responsabilités soient bien claires et d'un niveau suffisant. Afin de ménager le dialogue avec les autres acteurs concernés (associations de familles adoptives, OAA, AFA, départements, autres ministères), il est utile d'adjoindre à l'autorité centrale « nouvelle formule » un comité de concertation, à l'instar de l'exemple italien.

Il reviendra au MAEE, clairement identifié comme autorité centrale, de fixer chaque année et de manière prévisionnelle un plan d'action, de mettre en œuvre la stratégie retenue (calendrier des déplacements et invitations, actions de coopération ou de formation), d'orienter l'action de l'AFA et des OAA afin qu'elle soit en cohérence avec les objectifs, de suivre et d'évaluer régulièrement les actions menées, d'en faire un bilan annuel qui pourrait constituer une partie d'un rapport que le CSA devra remettre aux ministres puis au Parlement.

Dans ce cadre, une charte de fonctionnement entre l'autorité centrale et les opérateurs, y compris l'AFA, serait la bienvenue : obligation d'information mutuelle en cas de déplacements ou de mission ; recommandation de prendre contact avec les ambassades et consulats, etc.

Proposition 3 – Rendre visible l'autorité centrale française par une participation immédiate et plus active aux groupes de travail mis en place par la Conférence de droit international privé de La Haye et plus généralement aux réflexions multilatérales

Il s'agit des réunions régionales regroupant les représentants des autorités centrales européennes qui ont lieu tous les ans et sont l'occasion d'échanges d'informations et de bonnes pratiques.

La France doit également être présente dans d'autres conférences de concertation notamment celles organisées par les autorités centrales de pays importants⁷.

En outre, la Conférence de droit international privé réunit tous les cinq ans une commission spéciale regroupant les pays ayant ratifié la Convention de La Haye : la première s'est tenue en décembre 2000, la suivante en septembre 2005. Il paraît nécessaire que, dans cet intervalle qui est long, les États puissent, par le biais de groupes de travail ou de réunions informelles, avoir une réflexion sur leurs pratiques et régler des difficultés communes : la France aurait tout intérêt à s'inscrire dans cette dynamique. Ainsi, et sous réserve d'un examen préalable d'opportunité, elle devrait répondre positivement à la proposition des autorités canadiennes de s'associer au groupe informel d'échanges existant entre les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Proposition 4 – Renforcer les OAA

En fonction des pistes d'action dégagées, le groupe de travail de l'autorité centrale envisagera avec les OAA les moyens de les renforcer dans un cadre d'actions accrues dans les pays d'origine qui en offrent la possibilité. Plusieurs pistes seraient à explorer : financement de missions exploratoires de certains OAA (comme actuellement) dans certains pays mais avec un rapport de mission débattu au sein de l'autorité centrale ; soutien au montage de dossiers d'accréditation ; financement mutualisé de correspondants locaux dans les pays d'origine, mais aussi de correspondants professionnalisés dans les départements qui en sont dépourvus, après une analyse fine de l'implantation des OAA dans les départements. Les moyens nécessaires pour la mise en place de ces conventions ne pourront être déterminés qu'au vu des objectifs fixés et en tout état de cause pour le budget 2009.

⁷ Elle a été absente d'une réunion de ce type organisée en 2007 par l'autorité centrale indienne.

Proposition 5 – Cadrer l'action de l'AFA par une convention d'objectifs et de gestion établie pour deux ans

Les propositions effectuées dans le cadre du groupe de travail de l'autorité centrale, si elles étaient retenues par le ministre des Affaires étrangères et européennes, serviront également de base à une partie de la convention d'objectifs et de gestion de l'AFA qui, dès 2009 et pour deux ans, précisera les objectifs, les actions et les indicateurs de résultats de cet opérateur public : cette démarche moderne de gestion donnera de la transparence et de la visibilité à l'activité et au fonctionnement de l'agence.

Y seraient contractualisés notamment :

- le rapport de l'AFA avec l'autorité centrale :
 - programmation des actions d'implantation dans les pays d'origine⁸ : calendrier visé des habilitations et des accréditations dans les pays La Haye et non La Haye (où et quand ?),
 - révision de la politique des quotas à discuter avec les pays d'origine (puisque'il apparaît qu'en réalité très peu d'entre eux en fixent réellement),
 - modalités de collaboration nécessaire avec une autorité centrale restaurée dans son rôle (charte de fonctionnement, etc.);
- les relations de l'AFA et du MAEE, en particulier la définition :
 - d'une stratégie en matière d'information et de système d'information entre le MAEE et l'AFA, conduisant à terme à un portail commun sur l'adoption en lien également avec les OAA et en renvoyant sur les sites des APPO,
 - des conditions de transfert des dossiers des pays non La Haye qui devront passer définitivement à l'AFA lorsqu'elle y sera progressivement accréditée afin que cette dernière bénéficie de l'expertise du MAEE : réunions d'explication entre les rédacteurs MAEE et AFA, etc. ;
- la politique de communication auprès des familles s'agissant des États d'origine qui vont ouvrir l'adoption internationale ou qui envisagent de la fermer (méthodes, outils de concertation, etc.);
- les actions d'information avec les départements : programmation des déplacements annuels avec l'objectif de rencontrer en 2008 tous les départements à travers des réunions régionales et de faire des points annuels avec chacun d'eux ; achèvement de la montée en charge des correspondants départementaux qui n'ont pas été tous désignés ; définition et programmation des actions d'information en direction des départements : traçabilité par département des listes de

⁸ Cela ne veut pas dire que les échéances qui dépendent des pays d'origine mais aussi de la bonne préparation des dossiers de l'AFA seront tenues. On peut comprendre qu'elles ne le soient pas, mais dans ce cas l'agence devra s'en expliquer.

parents ayant envoyé un dossier à l'AFA; précision des procédures de suivi des enfants adoptés via l'AFA, etc. ;

- enfin, la définition de la participation de l'AFA aux actions du ministère de la Solidarité : rédaction de guides, d'outils de communication, éventuellement participation à des groupes de travail sur la formation des parents, les référentiels, les consultations spécialisées de santé. Les actions marginales et peu convaincantes de l'AFA (matinées; petits déjeuners; groupes de parole, etc.) sont à reconsidérer dans ce cadre ;
- des indicateurs de performance seraient à mettre en place en fonction des objectifs retenus, relatifs au nombre d'adoptions réalisées mais aussi centrés sur la qualité de service aux familles et aux pays d'origine (du type « dossiers acceptés par pays » ; dossiers qui font l'objet d'une demande de renseignements complémentaires par les pays d'origine ; dossiers refusés par les pays d'origine). D'autres indicateurs de gestion seraient également nécessaires pour apprécier l'efficacité de l'agence (nombre de dossiers par rédacteur, d'appels téléphoniques aboutis et traités/nombre d'appels reçus...).

Proposition 6 – Mettre en place des actions de coopération et d'aide humanitaire en direction des enfants et des familles dans les pays qui le nécessitent

Une définition des actions de coopération et d'aide humanitaire en direction des enfants et des familles dans les pays qui le nécessitent doit être proposée par l'autorité centrale en lien avec les autres directions compétentes du ministère des Affaires étrangères et européennes (délégation à l'action humanitaire, direction générale de la coopération internationale et du développement, directions géographiques), mutualisant ainsi l'action de la France dans ces pays, au profit des OAA et de l'AFA. Le budget 2009 pourrait être sollicité.

La mise en place d'une coopération au niveau de l'État sur la protection de l'enfance devrait permettre au MAEE d'inciter les départements qui le souhaitent à mener des actions complémentaires de coopération décentralisée, en exploitant et en élargissant les liens de ce type déjà créés en direction de collectivités locales (villes, régions) de plusieurs pays d'Afrique au sud du Sahara, d'Amérique latine et d'Asie. Cette coordination doit revenir naturellement à la délégation à l'action extérieure des collectivités locales du MAEE en liaison avec la direction en charge de l'autorité centrale.

Proposition 7 – *Initier et participer aux programmes d'assistance technique de la Conférence de La Haye à l'égard des pays d'origine*

La conférence de droit international privé de La Haye organise des programmes d'assistance technique à l'égard des pays d'origine afin de les aider à mettre en œuvre la convention. Elle est déjà intervenue notamment au Guatemala ou au Kenya. La France devrait s'inscrire dans ce mouvement en initiant, en étroite coopération avec elle, de tels programmes dans les pays où elle est bien implantée. D'absente, au mieux de passive, la France deviendrait ainsi proactive dans ce mouvement.

Les pays de la zone Afrique ayant ratifié la Convention de La Haye sont encore peu nombreux (Burkina Faso, Burundi, Mali notamment) : nos liens privilégiés avec l'Afrique devraient permettre de développer sur ce continent une action de coopération efficace et une assistance à la mise en place de la convention.

Si une telle démarche passe par le préalable d'une demande d'assistance du pays d'origine, les autorités françaises devraient pouvoir être en mesure de la susciter, de s'inscrire dans des programmes d'assistance technique existants mais aussi d'en initier certains, en mutualisant, au besoin en étroite relation avec les instances de la Conférence de La Haye et d'autres pays d'accueil, les moyens mis en œuvre.

Ce pourrait être le cas pour Madagascar qui a été un pays d'origine majeur avant qu'il ne ratifie la convention et qu'elle n'entre en vigueur en septembre 2004. Ce pourrait être aussi le cas en Haïti où une coopération française a été offerte en 2007 d'une manière quelque peu désordonnée, puisque la mission d'un expert qui était un agent de l'AFA a précédé une mission de l'autorité centrale. Haïti pourrait être un pays « pilote » d'une coopération construite entre l'autorité centrale française et la Conférence de La Haye.

Proposition 8 – *Apprécier la nécessité de renforcer le MAEE dans son activité sur l'adoption internationale*

En fonction des objectifs et des actions retenues, il sera nécessaire de réexaminer les moyens humains et financiers mis à la disposition de l'autorité centrale dont le noyau central est constitué par la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille afin qu'elle puisse jouer son rôle de prospection, d'animation, de régulation mais aussi de contrôle sur les OAA. Des mises à disposition d'experts appartenant à d'autres administrations devront être envisagées.

Proposition 9 – Renforcer la participation du réseau diplomatique et consulaire à la stratégie définie par l'autorité centrale

Dans l'ensemble, le réseau diplomatique et consulaire français est bien outillé pour gérer les questions d'adoption internationale, tout particulièrement lors de la phase consulaire de délivrance des visas aux enfants qui viennent d'être adoptés.

Information et formation

Mieux informé néanmoins, ce réseau sera plus en mesure de contribuer plus efficacement au déploiement de cette stratégie. En ce sens, il est important que les agents consulaires qui seront affectés dans un poste où l'adoption constituera une part importante de leur activité bénéficient d'une sensibilisation particulière lors de leur cycle de préparation technique et rencontrent les partenaires associatifs concernés (OAA, associations de familles adoptives) et qu'ils disposent directement d'une documentation actualisée sur l'intranet du ministère.

Actions et évaluations

Les ambassadeurs nommés dans les principaux États d'origine doivent être sensibilisés avant leur départ à la question des adoptions internationales et recevoir des instructions sur ce domaine, validées par l'autorité centrale.

Le plan d'action de l'ambassade, actualisé sous leur responsabilité lorsqu'ils prennent leurs fonctions, devrait ainsi inclure un volet « Adoption internationale » comportant par exemple les éléments suivants :

- veille juridique sur l'évolution de la législation et de la réglementation locales, tout particulièrement lorsque le pays est en phase de ratification, puis de mise en œuvre de la Convention de La Haye ; dans ce dernier cas, transmission à l'autorité centrale d'un rapport périodique de situation, permettant une meilleure réactivité des services centraux et des opérateurs et une meilleure orientation des familles candidates ;
- si cela est nécessaire et opportun du point de vue de l'autorité centrale, proposition faite aux autorités locales, en liaison avec les principaux autres États d'accueil représentés et les organisations internationales – dont, tout particulièrement, le secrétariat de la Conférence de droit privé de La Haye –, de s'engager vers une ratification de la Convention, avec une assistance technique ;
- négociation, le cas échéant, d'une convention bilatérale ou d'un arrangement administratif ;
- comme c'est déjà souvent le cas, maintien de relations suivies avec les principaux interlocuteurs locaux, gouvernementaux et associatifs, en charge de la politique de l'adoption ;

- vigilance pour s’assurer que les procédures d’adoption se déroulent dans le respect de l’éthique et des principes auxquels la France a adhéré et que vérifiera tout particulièrement le juge français (par exemple : conditions de formalisation du consentement à l’adoption, absence de profit indu...); cette vigilance doit aussi porter sur les personnes qui assurent un rôle d’intermédiaires locaux;
- présence visible sur le terrain, avec visites régulières des orphelinats où adoptent les candidats français; recensement des structures médicales spécialisées que les parents en phase d’adoption peuvent être conduits à consulter localement; si nécessaire, alerte adressée à l’autorité centrale;
- échanges réguliers d’informations avec les autres ambassades concernées;
- valorisation de l’action des ONG françaises œuvrant en faveur de la protection des enfants et adolescents;
- mise en œuvre locale des actions de coopération et d’aide humanitaire telles que définies par l’autorité centrale (propositions 6 et 7 ci-dessus);
- en cas d’empêchement de l’autorité centrale, participation aux conférences sur l’adoption internationale organisées localement, en fonction des disponibilités et en s’appuyant, si nécessaire, sur la coopération communautaire consulaire locale;
- comptes-rendus réguliers à échéance semestrielle à l’autorité centrale laquelle les utilisera dans ses contrôles des opérateurs (OAA et AFA).

Proposition 10 – Contribuer à la création d’un espace européen de l’adoption internationale

À travers le sujet de la protection sociale de l’enfance, la question de l’adoption est en train progressivement d’être perçue non seulement aux échelons nationaux des États européens, mais aussi dans le cadre d’ensemble de l’action de l’Union. La communication de la commission en date du 4 juillet 2006 « Vers une stratégie européenne sur les droits de l’enfant », soutenue par la Déclaration politique des chefs d’État et de gouvernement adoptée le 4 juin 2007, puis par la Résolution du 16 janvier 2008 du Parlement européen, conduit à l’élaboration en cours, d’une part, de cette stratégie proprement dite, d’autre part, d’un plan d’action de la Commission concernant les enfants dans le cadre des relations extérieures. Ces documents auront en référence l’article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, qui établit, entre autres, que « dans tous les actes relatifs aux enfants, qu’ils soient accomplis par des autorités publiques ou des initiatives privées, l’intérêt supérieur de l’enfant doit être une considération primordiale ».

La France se doit d’être particulièrement attentive à l’élaboration de ces documents et à la place qui y sera donnée aux questions d’adoption, nationale et internationale, comme le recommandent les articles 109 à 111 de la Résolution

du Parlement. Elle pourrait prendre l'initiative d'un groupe de travail entre autorités centrales pour examiner comment pourrait être envisagée une meilleure connaissance mutuelle des besoins des enfants délaissés encore nombreux sur le territoire même de l'Union et qui souffrent de ne pas pouvoir être adoptés.

Elle pourrait aussi proposer une meilleure coordination à l'international pour que les informations soient localement mieux partagées entre les principaux États européens d'accueil représentés dans les États d'origine – par exemple au titre de la coopération consulaire –, pour que les actions de coopération en matière de protection sociale de l'enfance soient mieux coordonnées entre elles et, le cas échéant, articulées sur le Fonds européen de développement, et enfin, pour que se généralisent des démarches conjointes auprès des États d'origine – comme cela a été le cas entre la France, l'Espagne et l'Italie au Népal en décembre 2007 – contribuant à consolider l'approche éthique de l'adoption internationale, sur le fondement de la Convention de La Haye.

Repositionner l'adoption nationale dans le cadre de la protection de l'enfance par des actions expérimentales, pragmatiques et consensuelles

Le sujet de l'adoption nationale est d'une autre nature : la modification de la posture des acteurs nombreux dans ce domaine demandera du temps ainsi qu'une action méthodique et concertée afin de ne pas attiser les conflits de doctrine entre les tenants de la théorie du maintien des liens avec la famille biologique et de celle de leur rupture dans l'intérêt de l'enfant. L'objectif est ici de repositionner l'adoption comme une des modalités de la protection de l'enfance.

Proposition 11 – Définir par une conférence de consensus les critères d'utilisation de l'article 350 dans une approche pragmatique de l'intérêt de l'enfant

Les textes internationaux (Convention internationale des droits de l'enfant, article 9) et nationaux (articles 375-2 et suivants du code civil) visent à maintenir l'enfant dans son milieu d'origine, son placement hors de sa famille intervenant lorsque aucune alternative n'est possible.

Les services sociaux ont connu des mouvements successifs tendant à favoriser puis à restreindre les placements. Cela a parfois entraîné des excès inverses des précédents. Les professionnels sont aujourd'hui conscients du caractère stérile de cette opposition et en recherche de solutions pragmatiques. La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance diversifie les mesures alternatives au placement, mais elle introduit aussi de façon forte la notion de l'intérêt de l'enfant.

Si toutes les mesures visant à éviter le placement doivent être explorées et le retour de l'enfant dans sa famille recherché, la question se pose de savoir quelle est la prise en charge la plus adaptée si ce retour s'avère préjudiciable pour lui, l'adoption pouvant être une solution. Et surtout dans quels délais l'intérêt de l'enfant doit prévaloir : le temps de l'enfant et de sa construction n'est pas celui de l'administration.

La sensibilité du sujet conduit une démarche pragmatique et expérimentale, afin de rompre avec les affrontements idéologiques du secteur.

La mission propose – à l'instar des conférences de consensus, engagées dans le domaine de la santé ou de la justice sur « les bonnes pratiques juridictionnelles de l'expertise civile » – de réunir une conférence de consensus rassemblant les acteurs du monde judiciaire (parquet, juge des enfants, des tutelles), social (assistants sociaux, psychologues, responsables de l'aide sociale à l'enfance) et de la pédopsychiatrie, afin d'élaborer des référentiels autour des situations de délaissement identifiant :

- les critères du délaissement permettant de faire une bonne utilisation de l'article 350 du code civil ;
- les outils d'évaluation tant de l'enfant que de ses rapports avec son ou ses parents ;
- les rythmes nécessaires et le temps de l'évaluation ;
- la mobilisation des moyens nécessaires autour du ou des parents et de l'enfant pendant les périodes d'observation ;
- l'élaboration *in fine* d'un projet pour l'enfant.

Proposition 12 – *Mettre en place une utilisation expérimentale du référentiel dans des départements volontaires au profit de tout petits enfants placés précocement*

Sur la base de cette plateforme de recommandations, qui pourrait être élaborée dans les six mois, seraient mises en place des expérimentations dans des départements volontaires (plusieurs de ceux rencontrés par la mission y sont prêts dont le Nord, le Pas-de-Calais, la Meurthe-et-Moselle) qui porteraient en priorité, mais par forcément uniquement, sur les tout petits enfants placés précocement. La mise en place d'une évaluation pluridisciplinaire (juges, services sociaux, pédopsychiatres), à l'instar de la composition de la conférence de consensus, s'attacherait, sur la base du référentiel, à observer dans ces départements l'évolution de ces enfants et de leurs rapports avec les parents, en fonction d'un plan de soutien aux parents, discuté collectivement. Une réflexion sur le statut adéquat des enfants concernés accompagnerait le suivi des enfants et des parents. Dans certains cas, la réflexion pourra conduire les services à amener les parents à consentir à l'abandon mais aussi à l'adoption.

Un comité national qui pourrait être composé à l'identique de la conférence de consensus piloterait le suivi des expériences permettant de valider ou d'aménager les référentiels et de donner à terme un guide de bonnes pratiques aux départements sur le sujet du délaissement, mais aussi sur celui de la bonne utilisation des différents statuts de protection des enfants (délégation d'autorité parentale) et la mise en place de passerelles entre eux.

Proposition 13 – Donner l'instruction aux juridictions d'examiner les demandes de déclarations judiciaires d'abandon dans des délais plus rapides

Sans attendre, une instruction ministérielle aux parquets devrait leur enjoindre de veiller à ce que les déclarations judiciaires d'abandon soient examinées dans les délais les plus rapides (un délai de trois mois serait envisageable), dès lors qu'ils ont été saisis par les services sociaux.

Proposition 14 – Mettre en place une sensibilisation des travailleurs sociaux aux mécanismes psychiques de la construction et du développement de l'enfant dans la formation initiale et continue

La loi de 2007 sur la protection de l'enfance a prévu une formation obligatoire pour les inspecteurs de l'ASE qui prennent leurs fonctions. Il conviendrait, également, de revoir les formations initiales des travailleurs sociaux (assistants sociaux, éducateurs spécialisés) pour s'assurer que la sensibilisation aux mécanismes psychiques de la construction du jeune enfant (notamment théorie de l'attachement) est effectuée. Ce sont aujourd'hui les régions qui en sont responsables. Cependant l'État dispose, encore, dans ce domaine d'un levier par l'intermédiaire des Drass qui doivent fournir des référentiels de formation.

En outre, les formations continues mises en place par les départements pourraient également prévoir, sous l'impulsion ministérielle, un plan de sensibilisation à ce sujet : ainsi à la fin des années 1980 avait été élaborée une formation à la question de la maltraitance des enfants sous l'égide du ministère.

Proposition 15 – Mieux informer sur l'adoption simple pour donner, dans certains cas, une place à la famille biologique

L'article 347 du code civil précité prévoit que peuvent être adoptés les enfants pour lesquels les père et mère ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption. L'adoption simple, moins radicale pour la famille biologique qu'une déclaration judiciaire d'abandon, pourrait constituer une solution satisfaisante dans l'intérêt des enfants dont la famille ne peut assurer l'entretien. Pour autant, elle n'est pas utilisée, en dépit des souhaits exprimés par nombre d'acteurs auditionnés par la

mission : le caractère révocable de l'adoption simple semble constituer un obstacle majeur pour les familles adoptantes de même que son caractère « dégradé » par rapport à l'adoption plénière. La question se pose avec d'autant plus d'intérêt que certaines adoptions interviennent à un âge tardif pour l'enfant.

La question de la dualité, voire de la rivalité entre famille naturelle et adoptive, n'est pas forcément insurmontable. Les Britanniques, qui connaissent une adoption nationale majoritaire, l'ont pragmatiquement réglée. Sur la base des rapports des travailleurs sociaux, les tribunaux statuent en effet sur les contacts avec la famille d'origine. Dans le projet initial d'adoption pour l'enfant, la question des modalités de contact avec sa famille biologique est abordée et sont définies la fréquence, la nature, la médiatisation de ces contacts. Lorsque l'adoption est prononcée, le juge décide s'il convient de les poursuivre ou de les suspendre. Les tribunaux britanniques peuvent, en outre, charger un agent du suivi des contacts entre l'enfant et sa famille d'origine.

Tout aménagement de la législation sur la filiation est extrêmement délicat et les voies d'évolution du contenu de l'une ou l'autre des adoptions ne sont pas évidentes. La mission propose donc de s'en tenir à un renforcement de l'information sur l'adoption simple auprès des départements et des familles adoptantes.

Proposition 16 – *Mettre en place un pilotage judiciaire coordonné autour d'un « parquet de la famille »*

L'éclatement des compétences judiciaires en ce qui concerne le statut des enfants protégés, associé au risque de prise de décisions contradictoires ou à l'absence de décision, amène à se poser la question d'un lieu unique d'orientation et de synthèse. Le parquet, qui agit déjà en partenariat avec les conseils généraux dans d'autres domaines, pourrait constituer un point d'entrée pertinent.

Toutefois, au sein même du parquet, deux services sont concernés, le parquet des mineurs et le service civil du parquet. Aussi paraît-il cohérent de regrouper ces deux compétences sous le vocable de « parquet de la famille », le lien devant être établi par un même service tant avec les juges des enfants et les services de police des mineurs qu'avec les juridictions civiles amenées à statuer notamment sur les délégations d'autorité parentale, les adoptions ou les déclarations judiciaires d'abandon.

Le « parquet de la famille » pourrait par ailleurs contribuer à la formation, notamment des personnels des départements, sur le choix du statut de l'enfant et son évolution, étant précisé qu'une meilleure adéquation du statut de l'enfant à sa situation passe nécessairement par une bonne connaissance en particulier des statuts intermédiaires.

Proposition 17 – Valoriser les bonnes pratiques sur l'adoption des enfants à particularité

Les adoptions d'enfants, pupilles de l'État, à particularité (âge, fratrie, handicaps, problèmes de santé) font l'objet aujourd'hui d'une bonne expertise de certains départements et d'un capital de compétences qu'il convient de valoriser par la production de référentiels. Ceux-ci, en cours, doivent être produits dans les six mois, être largement diffusés (réunions régionales) afin d'inciter les départements qui ne les pratiquent pas à les mettre en place.

Ils devront comporter des référentiels d'organisation car il est clair que les petits départements doivent, dans ce domaine, s'allier avec des plus importants (mutualisation des moyens). Les réseaux, constitués autour de cette problématique (services mutualisés de départements, associations) peuvent être reliés et valorisés par le ministère de la Solidarité (réunions régionales ou nationales, valorisation sur le site Internet du ministère) pour être mieux connus des départements et des familles.

Cette action pourrait, en outre, avoir un effet sur une plus grande acceptation de l'idée d'adopter, à l'international, un ou des enfants à particularité, nombre d'États d'origine en évolution économique rapide étant aujourd'hui conduits à les proposer en priorité à l'adoption internationale du fait du développement, chez eux, de l'adoption nationale.

La mission n'est pas convaincue de l'intérêt de l'outil informatique Siape (Système d'information pour l'adoption des pupilles de l'État), même s'il était amélioré, dans un domaine qui exige une action « sur mesure » et délicate pour apparenter les enfants et les familles adoptantes.

Refonder la qualité des agréments par des référentiels communs aux départements et en expérimentant des formations au bénéfice des familles candidates à l'adoption

L'inflation actuelle des agréments et leur qualité posent, on l'a vu, plusieurs problèmes.

L'évaluation des candidats à l'adoption ne s'accompagne pas, en dépit de la lourdeur de la procédure, d'une information suffisante sur la réalité de l'adoption. Le certificat de « bons parents » auquel ressemble l'agrément se heurte ensuite aux possibilités réelles de l'adoption tant nationale qu'internationale. En conséquence, il entraîne beaucoup de désillusions pour les familles.

L'impréparation de certains candidats à l'adoption entraîne, en outre, des risques ultérieurs pour les enfants adoptés dont on ne mesure pas l'ampleur mais qui sont réels.

Enfin, beaucoup de pays d'origine ne s'en satisfont pas ou plus, compte tenu de l'hétérogénéité des rapports d'évaluation et de leur imprécision.

Il convient donc de reprendre en profondeur le processus d'agrément.

Proposition 18 – Optimiser les ressources par la production d'une documentation nationale actualisée périodiquement et adaptée par les départements

La Direction générale de l'action sociale, dans le cadre de groupes de travail, notamment avec les services départementaux et les associations, mais aussi l'AFA, qui a édité une brochure d'information sur l'adoption internationale, devrait dans un délai de six mois produire :

- la brochure d'information actualisée sur l'adoption (en cours) destinée aux candidats adoptants ;
- un « kit » d'information pour la première réunion des candidats à l'adoption, qui pourrait servir de base aux interventions des services adoptions des départements avec des chiffres périodiquement actualisés.

Ces documents, qui pourraient être discutés et validés par le CSA, devraient être mis en ligne sur Internet, dans un format adaptable par les départements, et réactualisés au moins tous les ans.

Proposition 19 – Expérimenter une formation des candidats à l'adoption avant l'évaluation afin de mieux les préparer et d'optimiser les évaluations

L'idée est d'adapter à la France les processus mis en œuvre dans d'autres pays européens, en mettant en place, avant l'évaluation individuelle des candidats à l'adoption, une préparation collective des postulants, sous forme de quatre sessions pour commencer. L'idée en est d'ailleurs défendue par le CSA depuis 2004.

Ces formations devront être obligatoires. Si elles ne l'étaient pas, seuls les futurs parents les plus motivés seraient concernés, ce qui irait à l'encontre de l'objectif.

Ces formations seraient organisées dans les départements sur la base d'un référentiel de formation, construit au niveau national avec les acteurs (départements, AFA, OAA, associations de familles adoptives), en prévoyant, à l'instar des guides utilisés par exemple en Suède ou en Espagne (Madrid, Valence), des thématiques par session. Le pilotage devrait être assuré par la DGAS via le CSA, mais la réalisation pourrait être confiée, sur la base d'un cahier des charges, à un institut de formation à l'expertise incontestable, comme cela se fait dans les pays précités.

Les changements, entraînés par cette proposition, conduisent la mission à préconiser la mise en place d'une expérimentation, une fois les référentiels établis, dans des départements volontaires (certains départements enquêtés par la mission sont prêts à s'y engager) afin d'en observer les résultats tant sur les candidats que sur les conseils généraux qui peuvent craindre des charges supplémentaires. Cette mise en place s'accompagnerait d'une formation des formateurs départementaux.

Il n'est pas évident d'ailleurs que le processus mis en place engage les départements dans le déploiement de moyens plus importants puisque la formation collective conduira certainement à diminuer le nombre de candidats à l'évaluation individuelle, l'intensité de ces évaluations dans certains départements et, à terme, le nombre de demandes de modifications de notice et de pertes en ligne dans les confirmations annuelles d'agrément. En outre, on observe que certains départements sont en train de réfléchir à des réunions postagrément qui seraient repositionnées, dans le cadre expérimental, avant l'agrément.

Pendant, le processus « cible » conduira à des modifications d'organisation dans les départements qu'il convient d'apprécier... En effet, ces sessions ne devront pas être animées par les travailleurs sociaux chargés des évaluations individuelles mais par des professionnels en charge spécifiquement de cette formation. On peut imaginer également des partenariats avec des associations ou des professionnels selon les thèmes du référentiel.

Pour les petits départements, il est possible d'expérimenter la constitution d'équipes mutualisées avec des départements plus importants, dont le conseil général « pivot » serait remboursé des prestations de services ainsi dispensées.

C'est au vu des résultats de l'expérimentation que devra être appréciée la nécessité de la généraliser par la loi. Cependant une disposition législative sera nécessaire pour rendre obligatoire la formation dans les départements expérimentaux.

Proposition 20 – Améliorer l'évaluation des candidats à l'adoption grâce à des référentiels pour les travailleurs sociaux

L'évaluation individuelle des candidats à l'adoption par les travailleurs sociaux est un champ difficile compte tenu de la réticence française à tout référentiel qui « normaliserait » les spécificités des situations et des personnalités.

La mission réfute l'argument selon lequel les référentiels conduiraient les candidats à s'y adapter, développant ainsi des stratégies de conformité. Ces référentiels ne posent que des questions connues et légitimes. Leur intérêt est leur exhaustivité et leur caractère homogène, notamment pour les pays d'origine. En outre, le rôle des travailleurs sociaux et des psychologues est bien entendu

de savoir poser les questions, afin de percevoir les écarts entre le langage et la pensée des postulants.

Ces référentiels (le CSA parle de guide de bonnes pratiques) devront être établis par des professionnels reconnus dans le secteur (psychiatres, psychologues, assistantes sociales, éducateurs). Il n'est pas difficile de partir des référentiels existants établis par certains départements, ou suggérés par des États d'origine comme la Colombie ou des organismes comme le Service social international.

En outre, ils devront servir à élaborer des rapports dont le format, s'il n'est pas rigoureusement uniforme, devra répondre à une certaine homogénéité. Le renvoi par la loi (après la phase d'expérimentation) à ces référentiels pourra en outre étayer la position des départements en cas de recours devant les tribunaux contre leurs décisions de refus.

Une formation à ces référentiels devra être mise en place progressivement.

Proposition 21 – Envisager un écart d'âge

Le sujet a déjà été largement débattu (loi de 1996) et tout encadrement de l'âge des postulants a à nouveau été rejeté en 2005, en dépit des propositions de M. Nicolin à l'Assemblée nationale et de M^{me} Dini au Sénat, qui s'appuient sur les travaux du CSA.

Les arguments « contre » sont les suivants :

- la contrainte d'âge pénaliserait les enfants à particularité qui pourraient être adoptés par des familles plus âgées ayant de l'expérience dans ce domaine ;
- les capacités parentales seraient indépendantes de l'âge ;
- l'espérance de vie dans les pays développés s'allonge et les personnes d'âge mûr sont psychologiquement et physiquement plus « jeunes » qu'auparavant ;
- les familles se recomposent tardivement.

Les arguments « pour » se résument ainsi :

- la parentalité adoptive, même si elle est plus tardive que la parentalité biologique, doit obéir à une certaine harmonie avec la seconde ;
- les risques présentés pour les enfants sont plus grands dans le cas où les parents sont âgés (risques accrus de décès des parents ; limites physiques et psychologiques plus grandes chez les parents âgés). L'argument, appuyé en Suède par des recherches et des études incontestables (pour cette raison, les Suédois envisagent aujourd'hui de ramener à 42 ans l'âge maximum des parents adoptants, actuellement de 45 ans), a été développé en France par le docteur de Monléon qui a observé plus de 500 familles dans le cadre de sa consultation spécialisée.

Sur la base des arguments fondés sur les risques accrus pour l'enfant et dans son intérêt, conformément à la proposition du CSA, la mission se prononce pour un écart d'âge de 45 ans entre l'âge de l'adoptant ou du plus jeune des

parents dans le cas d'un couple. On peut cependant imaginer que pour des parents « expérimentés », une certaine appréciation soit laissée au président du conseil général, ce qui répond au problème des enfants à particularité : cela dit, toute dérogation ouvre en France la porte à des discussions et des contentieux qui affaiblissent la règle.

Une limite d'âge maximum est plus complexe à déterminer, compte tenu des situations des couples recomposés. Cependant, les Suédois envisagent aujourd'hui de ramener à 42 ans l'âge maximum recommandé des parents adoptants (actuellement de 45 ans).

Au-delà du souci de limitation des risques pour l'enfant, il convient de reconnaître que cette proposition limitera le nombre des demandes et donc des agréments, grâce à des critères objectifs qui sont pour la mission les moins critiquables, avant que la réforme de la procédure d'agrément ne permette de réassurer les procédures d'évaluation des candidats.

Proposition 22 – Promouvoir la mise en place d'organisations départementales ou interdépartementales « relativement » spécialisées

La mise en place d'une formation des candidats à l'adoption et d'une évaluation de qualité passe par la spécialisation des services et des expertises. Dans le cas de services sociaux déconcentrés, la spécialisation partielle de certains travailleurs sociaux dans les unités territoriales polyvalentes est un bon compromis qui évite la « routine » parfois observée dans de trop petits services spécialisés.

Dans les petits départements, sans pouvoir rendre ces organisations obligatoires, il conviendra d'encourager et de promouvoir la mutualisation des moyens avec ceux de plus gros départements, faute de quoi la qualité des agréments a de grandes chances de rester aussi hétérogène qu'actuellement.

Mieux piloter le dossier de l'adoption sans modifier radicalement les organisations dans l'immédiat

Proposition 23 – Affirmer et structurer le rôle de synthèse du CSA en matière d'adoption

Le rôle de synthèse et de réflexion sur l'adoption, qui est actuellement celui du CSA, doit être structuré. Dans cet objectif :

- sa composition doit être élargie à la Caisse nationale des allocations familiales et à l'AFA ;
- son fonctionnement doit être structuré, notamment dans ses liaisons avec la DGAS qui en assure le secrétariat ;

– l’instance doit se doter d’un programme de travail afin d’établir un rapport annuel aux ministres de la Solidarité, des Affaires étrangères et de la Justice (qui pourrait d’ailleurs être transmis au parlement), sans préjudice des avis que l’instance pourrait être amenée à donner sur des sujets ponctuels et sur des textes soumis par le ministre.

Dans les priorités de ce programme, pourraient figurer :

- une synthèse des informations statistiques sur les adoptions tous les deux ans avec des commentaires, en croisant les chiffres du ministère de la Justice, ceux des départements (Oned), ceux des Affaires étrangères et ceux des OAA eux-mêmes ;
- un programme d’études et de recherches avec une priorité sur une synthèse de la littérature « grise » scientifique française et étrangère sur le devenir des enfants adoptés, les aspects positifs de l’adoption et ses risques ;
- l’examen des référentiels produits par la DGAS : guide sur l’adoption et « kit » d’information pour la première réunion d’information des familles prévue par la loi ; référentiels de formation pour les parents ; référentiel d’évaluation des candidats à l’adoption ;
- le suivi des groupes de travail et des expérimentations, relatif au délaissement des enfants ;
- une réflexion formelle sur la scolarisation des enfants adoptés ;
- à terme, l’ambition d’un portail informatique commun Solidarité-Affaires étrangères-AFA avec des liens OAA et associations de familles adoptives, dont le chantier doit être mené par le ministère des Affaires étrangères et européennes, mais une fois définies des relations saines entre ce ministère et les opérateurs dont l’AFA.

Proposition 24 – *Intégrer les associations de familles adoptives comme membres de l’AFA et leur donner une représentation au sein de son conseil d’administration*

Dans l’immédiat et afin de restaurer un climat de confiance entre l’AFA et les associations de parents, il est proposé de supprimer le comité de suivi prévu par la convention constitutive et d’intégrer les associations de familles adoptives comme membres du GIP et du conseil d’administration (3^e collège) sans pour autant modifier l’équilibre des votes à l’assemblée générale et au conseil d’administration. Ces modifications ressortent de l’assemblée générale de l’agence et d’une approbation de la convention constitutive par les tutelles ministérielles. Cette modification aurait également pour effet d’alléger l’agence de la gestion du comité de suivi. Afin de ménager l’information des parlementaires représentés au comité de suivi qui serait supprimé, il serait possible de prévoir la transmission

du rapport annuel de l'agence aux deux assemblées, qui disposent également de la possibilité d'auditionner le président et la directrice de l'agence.

Simplifier et aider les familles

Proposition 25 – *Simplifier la vie des familles sur la reconnaissance des jugements d'adoption à l'étranger en prévoyant une meilleure articulation entre le parquet de Nantes et le ministère des Affaires étrangères et européennes*

Les relations entre le parquet de Nantes et le MAEE doivent être resserrées pour mieux informer le parquet de Nantes (la fixation d'une réunion tous les six mois pour faire un point doit être suffisante) des modifications du paysage international de l'adoption et bien convenir des certificats de conformité qui devront être délivrés par les autorités étrangères.

Une fois réalisé ce rapprochement, une information actualisée des familles sur les compétences respectives du parquet de Nantes et des TGI entre les pays La Haye et non La Haye, accessible et actualisée sur Internet (site : diplomatie.gouv.fr et site de l'AFA), devrait mieux les guider dans les procédures judiciaires.

Proposition 26 – *Mieux soutenir les familles candidates à l'adoption*

Il s'agit de prolonger de six semaines le congé d'adoption afin de permettre aux familles adoptantes de prendre le temps de l'accueil de leur enfant : ces six semaines représentent pour les familles biologiques le temps du congé prénatal.

Afin d'aider financièrement certaines familles modestes qui souhaitent adopter à l'étranger, il serait opportun d'étudier, dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) de la Cnaf (2009-2012), la possibilité pour les CAF d'un prêt à taux zéro sous condition de ressources pour des familles adoptantes à l'international. Peu coûteuse, cette disposition, mise en place par les CAF, là où les départements n'interviennent pas, permettrait d'aider quelques familles pour lesquelles les conseils généraux n'accordent pas d'aides particulières.

Proposition 27 – *Accompagner les familles après l'adoption par la mise en place de lieux d'accueil et de dialogue*

Sur le point de l'accompagnement à la parentalité des familles adoptives, la mission a une position de « ni ni » : ni stigmatisation ni banalisation. Ni dramatisation.

L'ouverture à la parentalité adoptive des lieux d'accueil enfants-parents (Laep) pourrait faire l'objet d'une incitation particulière dans le cadre de la

prochaine circulaire d'action sociale de la Cnaf qui devrait intervenir au moment de la mise en place de la prochaine COG. On pourrait imaginer dans quelques grandes villes également la création de lieux ouverts aux familles adoptives de même nature que ceux observés à Stockholm.

Proposition 28 – *Mettre en place des réseaux régionaux et départementaux autour de la santé des enfants adoptés à l'étranger par l'installation de consultations d'orientation et de conseils pour l'adoption (Coca)*

Il est nécessaire d'étudier de façon coordonnée, ministères de la Solidarité et de la Santé, sur la base d'un cahier des charges enfin élaboré, les petits financements nécessaires pour de tels pôles de référence (formation médicale continue, financement des unions régionales d'assurance-maladie), mais aussi de trouver les services hospitaliers volontaires pour une telle mission dans les régions où ces Coca n'existent pas.

Proposition 29 – *Élargir la sensibilisation des maîtres au problème de l'adoption sur la base de l'expérimentation déjà effectuée par EFA*

Là encore, il n'est question que d'une affectation de crédits modestes, mais aussi d'une impulsion politique vigoureuse pour imposer le sujet parmi toutes les priorités de l'Éducation nationale.

Proposition 30 – *Renforcer l'attention à porter sur l'accès à leurs origines des enfants adoptés à l'international*

Il convient de renforcer l'attention des parents sur la nécessité de pouvoir donner aux enfants adoptés à l'international, en relation avec les pays d'origine, des indications sur leur passé dans leur pays d'origine. La Colombie y porte ainsi une attention particulière dans les apparentements qu'elle réalise sous le contrôle de l'autorité centrale.

Le sujet est à la fois un sujet d'information (brochures d'information du ministère et de l'AFA), mais aussi une question qui doit être évoquée entre les autorités centrales française et des pays d'origine.

Modifier à terme les organisations pour rendre plus cohérente et visible l'action française en matière d'adoption

Proposition 31 – Pour la création d'une agence pour l'adoption

Une fois repositionnés les acteurs dans une action de convergence, il apparaît à la mission nécessaire d'envisager une réorganisation des centres de décision actuellement multiples. L'organisation proposée découle finalement des rapprochements effectués pendant la période précédente.

Objectifs et principes

L'organisation cible, proposée par la mission, a un quadruple objectif :

- identifier un lieu où se pense la politique française d'adoption, qu'elle soit nationale et internationale, en réunifiant les acteurs ;
- simplifier le paysage institutionnel, en optimisant les moyens et en responsabilisant les acteurs ;
- accroître la crédibilité de la France dans les pays d'origine en amplifiant ses moyens d'action ;
- développer une action éthique et volontaire en aidant les familles adoptantes.

Elle repose sur des principes d'action :

- l'optimisation des moyens de l'AFA ;
- la nécessité que cette agence intervienne en subsidiarité des OAA dans son rôle d'opérateur à l'adoption internationale ;
- son évolution à terme vers un véritable OAA public avec ses contraintes, notamment celle d'assurer la médiation financière entre les familles et les pays d'origine, en recevant les participations des familles (ce qui, au demeurant, lui assurerait des ressources propres pour développer l'accompagnement dans les pays d'origine).

L'actuelle agence de l'adoption est profondément transformée par cette proposition.

Nature et missions de l'Agence pour l'adoption

Dans ce scénario, l'Agence pour l'adoption est un établissement public ou un GIP avec un conseil d'administration public rassemblant, comme actuellement, les ministères, les départements, en y ajoutant les associations de familles adoptives et les OAA.

Elle étend son rôle à l'adoption nationale, en reprenant les rôles d'animation de la DGAS sur l'adoption nationale : référentiels, formation et information des familles (adoption nationale et internationale). Elle a la mission d'être un lieu de

synthèse et un observatoire sur l'adoption avec le CSA comme comité consultatif. Elle dispose de l'expertise technique de l'Oned qui reste un GIP distinct.

Elle conserve la mission d'opérateur international public en complément des OAA. Mais elle évolue vers un « statut » d'OAA public : accompagnement des familles qui la rémunèrent comme un OAA (frais de traduction, frais dans le pays). Seuls les frais administratifs ne seraient pas payés par les parents car ils sont pris en charge par la subvention publique de fonctionnement qui est versée à l'institution.

L'autorité centrale, distincte de l'agence, est un service du MAEE bien identifié. Elle régule l'agence pour l'adoption comme les OAA dans son rôle d'opérateur international. Elle dispose d'un fonds de coopération internationale sur la protection de l'enfance, en liaison avec les autres directions compétentes du MAEE, et l'utilise auprès des collectivités locales comme un instrument d'incitation au développement de la coopération décentralisée. Elle s'appuie pour exercer sa mission sur un comité de concertation où sont rassemblés les opérateurs (AFA, OAA), les associations de familles adoptives et les départements.

Avantages

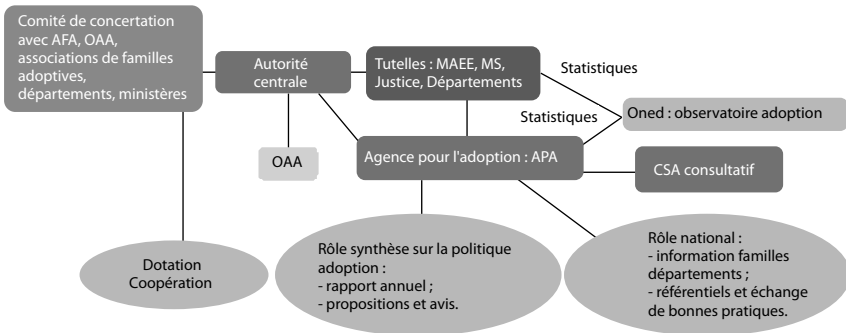
L'agence est un lieu identifié de réflexion sur l'adoption nationale et internationale, ce qui évite les problèmes actuels de partage des rôles sur l'information et l'animation des départements entre l'AFA et la DGAS. Elle est clairement responsable de l'éclairage des ministres sur l'adoption nationale ou internationale. Il y a convergence de l'information des départements et de leur animation sur le sujet.

Bien que cette organisation modifie profondément le rôle de l'AFA, il n'y a pas de création de nouvelle structure administrative, l'AFA étendant son rôle à l'animation de l'adoption nationale : l'extension de ses missions optimise la structure actuelle, petite et donc coûteuse.

Inconvénients

La Direction générale de l'action sociale doit assurer une tutelle stratégique de l'agence, en ménageant les relations nécessaires entre la protection de l'enfance et l'adoption afin de ne pas à nouveau « réenclaver » l'adoption nationale.

Ce scénario est résumé par le schéma suivant.



Proposition 32 – Étudier éventuellement la refonte du décret du 18 avril 2002 relatif aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption

La procédure d'autorisation des OAA est complexe et largement historique : autorisation par les départements puis habilitation par l'autorité centrale. L'autorisation par les départements repose sur l'idée que les OAA peuvent encore recueillir des enfants français, ce que certains OAA font encore marginalement.

Pour la plupart des OAA, l'activité internationale est cependant exclusive. Il serait donc logique d'inverser la procédure : habilitation nationale et avis des présidents des conseils généraux des départements d'implantation des OAA. À charge pour l'autorité centrale d'informer précisément les départements concernés au terme de la procédure d'habilitation ; à charge pour eux aussi de contribuer au contrôle des OAA pour le suivi des enfants adoptés par leur intermédiaire (rapport annuel sur le fonctionnement). La simplification de la procédure signifie une clarification des responsabilités de contrôle, notamment des comptes, clairement dévolues dans ce cas à l'autorité centrale et qu'il convient de structurer avec les départements et les postes diplomatiques et consulaires.

Si une réforme des procédures était décidée, il conviendra d'examiner également l'opportunité de limiter dans le temps les habilitations délivrées (trois ou cinq ans).

ANNEXE I

Personnes rencontrées

Ministres et cabinets

M. Bernard KOUCHNER, ministre des Affaires étrangères et européennes

M^{me} Rachida DATI, garde des Sceaux, ministre de la Justice

M. Xavier BERTRAND, ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité

M. Jean-Marie BOCKEL, secrétaire d'État, Coopération et francophonie

M^{me} Rama YADE, secrétaire d'État, Affaires étrangères et Droits de l'Homme

M^{me} Simone VEIL, ancien ministre

M^{me} Ségolène ROYAL, ancien ministre

M. N. de LA GRANVILLE, conseiller, cellule diplomatique, présidence de la République

M. C. INGRAIN, conseiller technique pour la justice, présidence de la République

M. J.-M. CHATAIGNER, directeur de cabinet Coopération et francophonie

M. G. de MAISONNEUVE, conseiller technique, cabinet de M. Bernard KOUCHNER, ministre des Affaires étrangères et européennes

M. E. WALTER, conseiller technique, cabinet de M^{me} Rama YADE, secrétaire d'État, Affaires étrangères et Droits de l'Homme

M. Jérôme de HARVANG, Conseiller de M^{me} Rachida DATI, garde des Sceaux, ministre de la Justice

M. F. AMAR, conseiller technique, Famille et égalité entre les hommes et les femmes, cabinet de M. Xavier BERTRAND, ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité

Ministères

Ministère des Affaires étrangères et européennes

M. A. CATTÀ, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, DFAE

M. J.-L. ZOËL, chef du service des affaires civiles et de l'entraide judiciaire, DFAE

M. M. ABASSI, adjoint au sous-directeur de la coopération internationale en droit de la famille, DFAE

M. R. BOS, sous-directeur de la coopération internationale en droit de la famille, DFAE

M^{me} M.-J. LE POLLOTEC, sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille, DFAE

Ainsi que l'ensemble des agents de la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille, DFAE

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi

M^{me} J. GOISNEAU, contrôle général économique et financier, ministère de la Solidarité

Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité

M. D. de LEGGE, délégué interministériel à la Famille

M. J.-J. TREGOAT, directeur général de l'action sociale

M^{me} L. NELIAZ, chargée de mission, Bureau de l'enfance et de la famille, Direction générale de l'action sociale

Ministère de la Justice

M^{me} M.-N. TEILLER, sous-directrice du droit civil à la direction des affaires civiles et du sceau, ministère de la Justice

M^{me} C. HILPERT, chef de bureau du droit des personnes et de la famille (DACS), ministère de la Justice

M^{me} O. TIMBART, chef du Bureau des études et des indicateurs d'activité à la sous-direction de la statistique – DAGE

M^{me} C. HARAL, statisticienne à la sous-direction de la statistique – DAGE

M^{me} M. MATHIEU, sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

M^{me} E. BARBÉ, magistrate, adjointe au chef du bureau « Champs des compétences et des orientations », Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

M. D. HUBERT, vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes

M. H. HAMON, président du tribunal pour enfants de Paris

M. M. EGLIN, juge des enfants

Institutions

Conférence de La Haye de droit international privé

M. H. VAN LOON, secrétaire général de la Conférence de La Haye de droit international privé

M^{me} L. MARTINEZ-MORA CHARLEBOIS, coordinatrice du programme adoption
Conférence de La Haye de droit international privé

Service social international (SSI)

M^{me} S. ROMANERS-PYTHOUD

SSAE (service social d'aide aux émigrants)

M. B. WALLON, service social d'aide aux émigrants (SSAE)

M^{me} F. COHEN-HERLEM, service social aux émigrants (SSAE), directrice de L'Arbre vert

Association des départements de France

M. B. CAZEAU, sénateur, président du conseil général de la Dordogne, président de l'Association des départements de France, membre de la commission des affaires sociales

M. RAPINAT, directeur des services sociaux de l'association des départements de France

Autorité centrale

M^{me} A. d'ORNANO, présidente de l'autorité centrale pour l'adoption internationale, présidente du conseil général du Calvados

Conseil supérieur de l'adoption (CSA)

M^{me} M. TABAROT, députée des Alpes-Maritimes, présidente du Conseil supérieur de l'adoption internationale

Et l'ensemble du CSA

Agence française de l'adoption (AFA)

M. Y. NICOLIN, président du conseil d'administration

M^{me} L. de CHOISEUL, directrice générale

M.C. PAQUAUX, secrétaire général

M. G. DOUFFET, chargé de mission à l'AFA, ainsi que la cellule communication et l'équipe des rédacteurs

M. A. CLAIR, agent comptable

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

M. F. MARINACCE, directeur des prestations et de l'action sociale

Associations

Organismes autorisés et habilités pour l'adoption (OAA) et fédérations

Dr G. ANDRE-TREVENNEC, directrice du service adoption, association Médecins du monde

M^{me} C. de BOISHEBERT, association Les Nids de Paris

M^{me} A-M BOUCHER, présidente, association Rayon de soleil de l'enfant étranger

M^{me} M. CREMMADES, Les Amis des enfants du monde

M^{me} Y. DENAIX, vice-présidente, fédération France Adoption

M^{me} B. GODDE, présidente, association Enfance et avenir

M^{me} A.-M. FONTENEAU, présidente, association Le Chemin de vie (OAA autorisé en France uniquement, spécialisé dans l'adoption d'enfants à particularité)

Maître R. HENNUYER, président, M. GENTY, association Œuvre de l'adoption en faveur des orphelins

M. J.B. LARZABAL, association Renaître

M. G. MINE, président, Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption

M^{me} RIOT, association Ayuda

M. P. SCOTTO DI PORFIRIO, président, fédération France Adoption

Associations de parents par pays d'origine (APPO)

M^{me} H. MAHÉ, présidente, M. J. CHOMILIER, vice-président, association Mouvement pour une adoption sans frontière

M^{me} A. GAVERIAUX, président, M^{me} K. VILARASEAU, vice-présidente, association de Parents adoptants en Russie (Apaer)

M^{me} N. PINGET-BIHORÉ, présidente, M^{me} M. AMBLARD, association de Parents adoptifs adoption sans frontière

M^{me} A. BANAZOUZZ, présidente, association Parents adoptifs d'enfants nés en Algérie ou au Maroc (Paraenam)

M^{me} M. BOUZIANE, présidente, Association des parents adoptifs des enfants recueillis en *kafala* (Apaerk)

M. M. LASSERRE, président, Association des parents adoptifs d'enfants du Guatemala

Associations familiales et autres associations

M^{me} J. PEYRE, présidente, M^{me} et M. B. MORIN, M. AUDUC, M^{me} P. SALVAGE-GEREST, association Enfance et familles d'adoption

M. F. de COMBRET, association Solidarité enfants roumains abandonnés (Sera)

Dr. H. JOYEUX, président, association Familles de France
M^{me} C. THERRY, membre de l'association Familles de France
M^{me} H. MARQUIÉ-DUBIÉ, présidente, M^{mes} C. ESPAGNE, I. de MAUBLANC,
M. K. CHARVET, association Cœur Adoption
M^{me} S. HABCHI, présidente, M. J.-F. LALOUÉ – relations presse et communication,
du mouvement Ni putes ni soumises
M. A. URWICZ, Association des parents gays et lesbiens
M^{me} S. MALAVAL, accompagnée de M^{mes} D. BECHTEL, S. ETIENNEY, F. FLOC'H,
M. N. ZUILL, forum Adoption en solo
M. J-M MULLER, président de la Fédération nationale des associations d'entraide
des pupilles de l'État (Adepape)
M. R. WILLOCQ, vice-président, Association d'entraide des pupilles de l'État
M. D. HAMON, président, M^{me} Y. SELLIER, vice-présidente, association Racines
coréennes, association des français adoptés d'origine coréenne

Personnalités politiques

Assemblée nationale

M^{me} P. ADAM, députée, vice-présidente du conseil général du Finistère
M. S. BLISKO, député de Paris
M^{me} C. BOURRAGUÉ, députée de la Gironde
M^{me} M. ALEXANDRE, conseillère parlementaire, groupe socialiste, radical, citoyens
et divers gauche

Mairie de Paris

M^{me} G. STIEVENARD, vice-présidente de l'ADF, adjointe au maire de Paris chargée
de la solidarité et des affaires sociales

Sénateurs

M^{me} M. CERISIER BEN GUIGA, sénatrice des Français établis hors de France
M^{me} M. DINI, sénatrice du Rhône

Autres personnalités

M^{me} C. BRISSET, membre du Haut Conseil de la population et de la famille
(HCPF)
M^{me} C. GIBAUT, députée européenne, membre de la commission de la Culture
et de l'Éducation ainsi que de la commission du Droit des femmes et de l'égalité
des genres
M. ANTONY (EFM-CRÉTEIL sur Adoption et éducation)

Docteur M. BERGER, CHU Saint-Étienne

M^{me} A. DAHMANI, doctorante, chercheur associé

M^{me} A. DESMARETS, chercheur à l'Inserm

Docteur P. FOUCAUD, chef de service spécialisé adoption hôpital de Versailles

M^{me} A. de TRUCHIS, consultante au sein du service spécialisé adoption hôpital de Versailles

M. M. JOLIVET, ancien ambassadeur de France au Népal

M^{me} M. LASBATS, psychologue clinicienne

M. G. MARTIN, consul général de France à Annaba

M^{me} M. PERLES-KIEFFE, volontaire internationale à l'ambassade de France en Russie (dossiers adoptions internationales)

M^{me} Monique RAUX, journaliste

ANNEXE II

Déplacements effectués et entretiens réalisés

Pays étrangers

Espagne (3 décembre 2007)

Gouvernement

SE M^{me} Maria Amparo VALCARCE GARCIA, secrétaire d'État chargée des Services sociaux, de la Famille et du Handicap

Ministère du Travail et des Affaires sociales

M^{me} Amparo MARZAL MARTINEZ, directrice générale des familles et de l'enfance

M^{me} Maria Jesus MONTANE MERINERO, chef du service de l'adoption et de la protection

M^{me} Malena GARCIA GOMEZ, chef de la section de l'adoption internationale

Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération

M Alberto ANTON, sous-directeur général des affaires juridiques et consulaires

Communautés autonomes

M. D. Juan José BLASQUEZ, sous-directeur général des ressources et programmes de l'Institut madrilène du mineur et de la famille (Communauté autonome de Madrid)

M^{me} Trinidad CRESPO RUIZ, chef du service des adoptions de la Direction générale de la famille de la communauté autonome de Valence

Organismes intermédiaires pour l'adoption (ECAI) et associations de familles d'adoptants

M^{me} Maité COMINS, résidente de Fidecai (Fédération « interautonomique » des entités collaboratrices en adoption internationale)

M. Antonio LLORENTE, président de la Fédération des ECAI
M. Francisco RUA, représentant de Cora (association de familles)

Ambassade de France

SE M. Bruno DELAYE, ambassadeur
M^{me} B. LEGOUT, conseillère pour la santé et les affaires sociales
M^{me} R.-L. CURRAS, rédactrice, service santé et affaires sociales

Suède (17 décembre 2007)

Personnalités

M^{me} Berit ANDNOR, députée, ancienne ministre des Affaires sociales
M^{me} Solveig HELLQUIST, députée, présidente du groupe inter-partis du Riksdag sur les questions de l'enfance
M^{me} Helena RIVIERE, députée, membre de la commission des assurances sociales
M. Ulf KRISTERSSON, maire adjoint de Stockholm
M^{me} Johanna SCHIRATZKI, professeur d'université, spécialiste du droit des enfants

Ministère de la Santé et des Affaires sociales

M^{me} Gunilla BODIN, chargée du dossier de l'adoption internationale
M^{me} Agneta BJOERKLUND, division de l'action sociale, chargée de l'adoption nationale

Agence suédoise des adoptions internationales (Myndigheten för Internationella Adoptionsfrågor)

M^{me} Meit CAMVING, directrice générale
M^{me} Marie ALM, responsable des affaires sociales
M^{me} Kerstin ARNELL, conseillère juridique
M^{me} Anette ENBERG, directrice adjointe, conseillère juridique
M^{me} Lena INGVARSDOTTER-PERSSON, chargée des questions internationales
M^{me} Lovisa KIM, responsable des affaires sociales
M. Lars Bertil SVENSSON, conseiller juridique

Ville de Stockholm

M^{me} Åsa BARKELING, coordinatrice du centre de ressources pour la formation des futurs parents adoptifs et le soutien aux familles

M^{me} Katarina MUNIER, chargée du dossier enfance et famille au service social de la ville

Adoptionscentrum (organisme agréé pour l'adoption)

M^{me} Eva HEDEN, responsable des contacts avec les pays d'origine des enfants

M^{me} Monica LIND, chargée de l'activité en Inde et en Thaïlande

M^{me} Elisabet SANDBERG, présidente de l'association Euradopt

Ambassade de France

SE M. Denis DELBOURG, ambassadeur

M. B. BEDAS, conseiller pour les affaires sociales

Chine (7 janvier 2008)

China Centre of Adoption Affairs (Centre chinois pour les affaires d'adoption)

M. LU Ying, directeur général

M^{me} CHU Xiaoying, directrice générale adjointe

Ambassade de France

SE M. Hervé LADSOUS, ambassadeur

M. N. CHAPUIS, ministre conseiller

M. P. MAUBERT, premier conseiller, chargé des affaires consulaires

M. J-L. DURAND-DROUHIN, conseiller pour les affaires sociales

M^{me} M-O. VASSALLO, vice-consule

Vietnam (8-9 janvier 2008)

Gouvernement

SE M. HOANG THE LIEN, vice-ministre de la Justice

Ministère de la Justice

M. VU DUC LONG, directeur du département de l'adoption internationale

M^{me} LE THI HOANG YEN, directrice adjointe du département de l'adoption internationale

Orphelinats visités

Orphelinat de Bac Ninh : M. NGO Ba Tien, directeur

Centre de protection n° 3 à Hanoi : M^{me} HA Thi Quy, directrice adjointe

Ambassades accréditées au Vietnam

M^{me} M. BODUSZYNSKI, agent consulaire, ambassade des États-Unis

M^{me} P. NERON, agent consulaire, ambassade du Canada

M^{me} P. DIAZ, responsable des visas, ambassade d'Espagne

Organismes intermédiaires de l'adoption et associations

M^{me} TUYET, Œuvre de Marseille

M^{me} CHI, Œuvre de Cognac

M^{me} HA, Médecins du monde

M^{me} C. METTIER, association Perles du Vietnam

et les correspondants de l'OAA « Destinées » et de l'AFA

Ambassade de France

SE M. Hervé BOLOT, ambassadeur

M. P. ALECH, consul adjoint, chef de chancellerie

M. Y. TAYON, chargé des adoptions à la chancellerie consulaire

Cambodge (11-12 janvier 2008)

Gouvernement

SE M. LONG Visalo, secrétaire d'État aux Affaires étrangères

SE M^{me} CHAN Sotheavy, secrétaire d'État à la Justice

M. KEO Borentr, directeur général des affaires sociales au ministère des Affaires sociales

Orphelinats

M^{me} Lucia BLANDOLINO (centre de nutrition de Phnom Penh, ONG-OAA italienne CIAI)

M^{me} YUON Sovanna (directrice, centre de nutrition)

Dr KEO San (orphelinat Holy Baby)

M^{me} L. SAGET-HOURTOULE (orphelinat Holy Baby, Fondation Zanier)

M. YO Sukhan (orphelinat Asian Orphan Association)

Ambassade des États-Unis près le Royaume du Cambodge

SE M. Joseph A. MUSSOMELI, ambassadeur

M^{me} A. SIMON, chef de la Section consulaire

Représentation de l'Unicef au Royaume du Cambodge

M^{me} S. SAKAI, représentante

M^{me} I. AUSTIN, représentante adjointe

M^{me} L. MILLER, chef de la section Protection de l'enfance

ONG françaises présentes au Cambodge

M. et Mme R. GIRAULT (Enfants d'Asie – ASPECA)

M. et Mme C. DESPALLIERES (Pour un sourire d'enfant)

M. D-X DESTREMAU (Enfants du Mekong)

M. U. SEANG (Aide et Action Asie du Sud-Est)

Ambassade de France

SE M. Jean-François DESMAZIERES, ambassadeur

M. L. LEMARCHAND, premier conseiller

M. R. BRATTIN, consul adjoint, chef de chancellerie

Départements

Conseil général des Alpes-de-Haute-Provence, Jean-Louis BIANCO, président

Entretien avec :

M. Jean-Louis BIANCO, président

M^{me} A. M CHABAUD, chef du service des adoptions

M^{me} A. MAHUT, chef de bureau de l'ASE

M^{me} D. RICHAUD, chef de bureau de l'ASE

Ainsi qu'avec des parents adoptifs et des associations familiales

Conseil général du Calvados, Anne d'ORNANO, présidente

Entretien avec :

M. E. BEHAGEL, directeur adjoint, direction des services sociaux

M. E. BOUFFETEAU, responsable de la mission protection de l'enfance

M^{me} M.-L. BOUET-SIMON, psychologue et responsable technique de l'organisation régionale de concertation pour l'adoption de Normandie (Orcan)

M^{me} L. RODI-TOUCHARD, responsable des affaires générales, en charge du service de l'adoption

Conseil général des Deux-Sèvres, Jean-Marie MORISSET, président

Entretien avec :

M. P. DEBORDE, vice – président du conseil général

M. P. BRUN, directeur général adjoint

M^{me} S. GALLERENT, directrice de la prévention de l'action sociale et de la santé

M^{me} N. MATHIEU, chef du service aide sociale à l'enfance

M^{me} C. POISSON, chef du bureau adoption-consultation des dossiers

Participation de L'association Enfance et famille d'adoption : M^{me} CARDINAUX, présidente d'EFA 79.

Conseil général de la Gironde, Philippe MADRELLE, président

Entretien avec :

M. P.-E. GRUAS, directeur de l'enfance et de la famille

M^{me} I. CHASSAN, directrice adjointe enfance famille

Conseil général de l'Isère, André VALLINI, président

Entretien avec :

M. Y. TIXIER, directeur adjoint de l'enfance et de la famille

M^{me} E. ACHARD, chef du service de l'adoption

Conseil général du Maine-et-Loire, Christophe BECHU, président

Entretien avec :

M^{me} O. SAMPEUR, directrice enfance-famille ainsi que le service de l'adoption et les membres de la Commission d'agrément

Conseil général de Meurthe-et-Moselle, Michel DINET, président

Entretien avec :

M. BENCHWILLER, directeur enfance, famille, jeunesse

M^{me} C. BURCKARDT, psychologue et responsable technique de l'organisation régionale de concertation pour l'adoption (Orca)

M^{me} NOTTER, chef du service de l'adoption

Conseil général du Nord, Bernard DEROSIER, président

Entretien avec :

M^{me} CAVALLIER, chef du service de l'adoption

Conseil général du Pas-de-Calais, Dominique DUPILET, président

Entretien avec :

M.D. DELEPIERE, conseiller du président du conseil général du Pas-de-Calais

M. A. VOGUELWEITL, directeur de l'enfance et de la famille

M.P. LIEBERT, chef du service départemental de l'adoption, de la consultation des dossiers et de la médiation familiale

M^{me} I. WIITZORKE, chef du bureau départementale de l'adoption

Conseil général du Doubs, Claude JEANNEROT, président

Entretien avec :

M. P. GUILLAUMOT, directeur des solidarités

Conseil général des Yvelines, Pierre BEDIER, président

Entretien avec :

M. G. LECOQ, directeur de l'enfance de la famille et de la santé

M^{me} A. CHOLLET, chef du service de la protection de l'enfance

M^{me} STRICANNE, chef du service de l'adoption

Conseil général de Paris, Bertrand DELANOË, président

Entretien avec :

M^{me} P. ORSINI, sous-directrice de l'aide sociale à l'enfance

M. R. PAVY, chef du bureau de l'adoption ainsi que le service de l'adoption

ANNEXE III

Consultations auprès des ambassades de France

• Cinq ambassades de France ont préparé, par leurs contributions, les déplacements à l'étranger de la mission et organisé son séjour sur place (cf. Annexe II).

Ambassades de France au CAMBODGE (Phnom Penh)

Ambassade de France en CHINE (Pékin)

Ambassade de France en ESPAGNE (Madrid)

Ambassade de France en SUÈDE (Stockholm)

Ambassade de France au VIETNAM (Hanoi)

• Six ambassades de France, sur les sept qui avaient été saisies, ont répondu à l'enquête détaillée que leur a adressée la mission.

Ambassade de France au CANADA (Ottawa, et consulat général de France à Québec)

M^{me} C. JACOB, magistrat de liaison

M^{me} O. CAHUZAC, service de coopération et d'action culturelle à Québec

Ambassade de France en ESPAGNE (Madrid)

M^{me} B. LEGOUT, conseillère pour la santé et les affaires sociales

M^{me} R.-L. CURRAS, rédactrice, service santé et affaires sociales

Ambassade de France aux ÉTATS-UNIS (Washington)

M^{me} G. CHEDEVILLE-MURRAY, première secrétaire

M. P. CAILLOL, magistrat de liaison

M. O. VILLEY, conseiller pour l'emploi et les affaires sociales

Ambassade de France en ITALIE (Rome)

M^{me} F. SAUTEJEAU, conseiller pour les affaires sociales

Ambassade de France au ROYAUME-UNI (Londres)

M. V. CHEVRIER, conseiller pour les affaires sociales

M^{me} S. PETIT-LECLAIR, magistrat de liaison

Ambassade de France en SUÈDE (Stockholm)

M. B. BEDAS, conseiller pour les affaires sociales

M^{me} M. BIESE, assistante au service des affaires sociales

• Outre les dix ambassades mentionnées ci-dessus, les vingt-cinq ambassades de France suivantes, ainsi que l’Institut français de Taïpei ont répondu à l’enquête générale qu’a menée la mission.

Ambassade de France en AUSTRALIE (Canberra)

Ambassade de France au BRÉSIL (Brasilia)

Ambassade de France en BULGARIE (Sofia)

Ambassade de France au BURKINA FASO (consulat de France à Ouagadougou)

Ambassade de France au COSTA-RICA (San Jose)

Ambassade de France au DANEMARK (Copenhague)

Ambassade de France en ÉTHIOPIE (Addis-Abeba)

Ambassade de France en FINLANDE (Helsinki)

Ambassade de France en HAÏTI (Port au Prince)

Ambassade de France en ISRAËL (consulat de France à Tel Aviv)

Ambassade de France en LETTONIE (Riga)

Ambassade de France en LITUANIE (Vilnius)

Ambassade de France au MONTÉNÉGRO (Podgorica)

Ambassade de France au MOZAMBIQUE (Maputo)

Ambassade de France au NÉPAL (Kathmandou)

Ambassade de France en NORVÈGE (Oslo)

Ambassade de France en OMAN (Mascate)

Ambassade de France au PARAGUAY (Assomption)

Ambassade de France aux PAYS-BAS (La Haye)

Ambassade de France en POLOGNE (Varsovie)

Ambassade de France en RUSSIE (Moscou, consulat de France à Moscou)

Ambassade de France en SUISSE (Berne)

Ambassade de France au SURINAM (Paramaribo)

Ambassade de France en THAÏLANDE (Bangkok)

Ambassade de France en TUNISIE (Tunis)

Institut Français de Taïpei (TAÏWAN)

ANNEXE IV

Aménager des solutions pour les enfants recueillis en *kafala*

État des lieux

La *kafala*, une modalité spécifique de recueil de l'enfant en droit musulman distincte de l'adoption

La *kafala* en droit international

La kafala et la Convention internationale des droits de l'enfant

La *kafala* est une modalité spécifique de recueil d'un enfant en droit musulman, elle est définie comme une mesure de protection de l'enfance distincte de l'adoption.

L'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant envisage de façon spécifique le cas des enfants séparés de leurs parents et pour lesquels une protection de remplacement doit intervenir. Dans son alinéa 3, il dispose : « Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la "*kafala*" de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. »

L'article 21 de cette même convention, qui concerne l'adoption, distingue bien les pays dans lesquels elle est admise, puisqu'il commence par ces termes : « Les États parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale [...] ». »

En conséquence, la convention prend clairement en considération le respect de la loi nationale de l'enfant et distingue la protection de l'enfant de son adoption qui ne peut intervenir que si les États l'admettent ou l'autorisent, ce qui n'est pas le cas de la quasi-totalité des pays de droit musulman.

La kafala et la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants

Cette convention, entrée en vigueur au Maroc le 1^{er} décembre 2002, encore non applicable en France, a pour objet de déterminer et d'assurer la mise en œuvre des mesures de protection prises à l'égard des mineurs (droit de garde, tutelle ou curatelle, placement de l'enfant, administration de ses biens).

L'article 4 de la convention exclut de son domaine d'application : l'établissement et la contestation de la filiation, l'adoption, le nom et prénom de l'enfant, l'émancipation, les obligations alimentaires, les successions...

La *kafala* entre explicitement dans le champ d'application de la convention qui dans son article 3, dispose : « Les mesures prévues peuvent porter notamment sur [...] e) le placement de l'enfant dans une famille d'accueil ou dans un établissement, ou son recueil légal par *kafala* ou par une institution analogue. »

Dans le rapport explicatif de la convention de 1996, Paul Lagarde, professeur de droit, relève expressément, après avoir fait mention des documents déposés par la délégation marocaine, que : « La *kafala* n'est pas une adoption, interdite par le droit islamique et elle ne produit aucun effet quant à la filiation. L'enfant qui en bénéficie ne devient pas membre de la famille du *kafil*, et c'est la raison pour laquelle la *kafala* n'est pas couverte par la convention sur l'adoption du 29 mai 1993. Mais c'est indiscutablement une mesure de protection qui, à ce titre, doit entrer dans le champ d'application d'une convention sur la protection des enfants. »

Mesure de protection, la *kafala* est donc distincte de l'adoption, quelle que soit sa forme, puisqu'elle ne crée aucun lien de filiation.

La kafala en droit islamique

Le Coran

Le Coran prohibe l'adoption

La sourate 33 se traduit comme suit : « Dieu n'a pas mis deux cœurs dans la poitrine de l'homme... il n'a pas fait que vos fils adoptifs soient comme vos fils. »

Les États de droit coranique, à l'exception de la Turquie, de l'Indonésie et la Tunisie, appliquent en conséquence l'interdiction de l'adoption.

Le Coran reconnaît la *kafala*

Distincte de l'adoption, la *kafala* est un recueil légal qui ne crée pas de lien de filiation. Il peut se définir comme l'engagement bénévole de prendre en charge l'entretien, l'éducation et la protection d'un enfant mineur. En droit français, il peut être assimilé à une délégation d'autorité parentale ou une tutelle.

Qu'ils soient judiciaires ou adoulaïres (notariaux), les actes de recueil légal en *kafala* font obligation pour celui qui recueille l'enfant « d'en prendre soin en matière d'éducation, d'enseignement et de subvenir à tous ses besoins ».

La *kafala* est une décision de placement provisoire à laquelle il peut être mis fin à tout moment et qui cesse à la majorité de l'enfant

La *kafala* et les droits marocain et algérien

La *kafala* en droit marocain

En droit marocain deux types de *kafala* étaient prévues : une *kafala* adoulaïre et une *kafala* judiciaire.

L'absence de contrôle du juge dans le cadre des *kafalas* prononcées par les officiers ministériels que sont les *adouls*, a conduit le législateur à mettre fin à cette pratique traditionnelle par un *dahir*, texte réglementaire, du 13 juin 2002. La loi nouvelle, pour sa mise en œuvre, devait s'accompagner d'un décret d'application réglementant notamment le fonctionnement des commissions d'enquête ; ce texte est intervenu en juin 2004.

La *kafala* est prononcée à présent par le juge des tutelles, elle concerne les enfants en situation d'abandon et peut être confiée à un établissement public ou privé ou à des particuliers, les conditions exigées à l'égard de ces derniers étant qu'ils soient majeurs, musulmans et aptes à assurer matériellement et moralement l'éducation de l'enfant.

Pour s'assurer de cette capacité, le juge des tutelles confie à une commission, composée de représentants de diverses autorités administratives et religieuses, une enquête.

C'est le juge des tutelles qui est en charge du suivi de la mesure et qui s'assure que le *kafil*, c'est-à-dire celui à qui l'enfant est confié, respecte ses obligations. Il peut à cette fin prescrire des enquêtes confiées au parquet, aux services sociaux ou administratifs.

Dans l'hypothèse où le *kafil* quitte de façon permanente le territoire marocain, le juge des tutelles doit donner son autorisation et les autorités consulaires marocaines du lieu de résidence de l'enfant sont amenées à suivre sa situation et à contrôler son éducation. L'enfant reste donc sous le contrôle des autorités marocaines ou des autorités consulaires lorsqu'il se trouve à l'étranger.

La *kafala* prend fin à la majorité de l'enfant, ou, s'il s'agit d'une fille, son entretien se poursuit jusqu'à son mariage.

En définitive, la *kafala* est une mesure provisoire qui ne crée pas de lien de filiation, qui n'a aucune incidence sur le nom de l'enfant, et sur les biens dont il pourrait hériter ; c'est le juge des tutelles qui est en charge, de façon permanente, du suivi de cette mesure.

La *kafala* en droit algérien

L'article 46 de la loi 84-11 du 9 juin 1984 portant code de la famille dispose que « l'adoption (*tabanni*) est interdite par la charia et la loi ».

À la différence du Maroc, la *kafala* algérienne peut être accordée par le juge ou un notaire.

Un décret n° 92-24 du 13 janvier 1992 a permis au *makfoul*, c'est-à-dire à l'enfant recueilli, de changer de nom et de prendre celui de son tuteur. La demande doit être faite par le tuteur au ministère de la Justice, lequel charge le procureur général de la circonscription judiciaire concernée de faire une enquête ; le nom est modifié par ordonnance du président du tribunal.

La question du traitement de la *kafala* au regard de la loi française : état des lieux

Avant la loi du 6 février 2001

Les juridictions françaises et la Cour de cassation avaient défini une position relativement souple qui consistait à retenir l'expression du consentement du représentant du mineur au regard des effets accordés par la seule loi française à l'adoption.

La Cour fondait son analyse sur la recherche de l'étendue du consentement du représentant légal de l'enfant, quand bien même le statut de ce dernier était prohibitif (cf. par exemple, arrêt Lenoir du 16 décembre 1997, n° 9516475).

La loi du 6 février 2001 et son interprétation par la Cour de cassation

L'article 370-3 alinéa 2 du code civil, qui résulte de la loi du 6 janvier 2001, dispose à présent que « l'adoption d'un mineur étranger ne peut être prononcée si sa loi personnelle prohibe cette institution, sauf si ce mineur est né et réside habituellement en France ».

La Cour de cassation, saisie de deux pourvois, l'un concernant une *kafala* algérienne, l'autre une *kafala* marocaine, a cassé, dans l'intérêt de la loi, les décisions des cours d'appel prononçant une adoption simple, au motif qu'« en

assimilant la *kafala* à l'adoption simple pour considérer que la loi algérienne autorise l'adoption simple, alors que la *kafala* ne crée aucun lien de filiation entre l'enfant et les personnes qui le prennent en charge, contrairement à l'adoption simple qui crée ce lien de filiation entre l'enfant et ses adoptants, l'arrêt de la cour d'appel paraît entaché d'une erreur de droit [...]. Qu'en statuant ainsi, alors que, selon ses propres constatations, la loi algérienne interdit l'adoption, que la *kafala* n'est pas une adoption et que, par ailleurs, l'enfant n'était pas né et ne résidait pas habituellement en France, la cour d'appel a violé le texte susvisé » (Cour de cassation 1^{re} 10 octobre 2006 ; n° 06 15 265 et n° 06 15 264). Ce même raisonnement a été tenu, dans des termes identiques, pour une *kafala* marocaine.

La position du Conseil d'État

Le Conseil d'État a connu des cas où l'autorité administrative avait été saisie de demandes de regroupement familial pour des enfants recueillis en *kafala* et ayant vocation à rejoindre des ressortissants marocains résidant en France.

Après avoir précisé que les articles 15 et 29 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoient que l'enfant pouvant bénéficier du regroupement familial est l'enfant légitime ou naturel ainsi que l'enfant adopté, le Conseil d'État (CE 24 mars 2004 n° 249369, n° 220434, droit de la famille, octobre 2004, p. 29, semaine juridique administrations et collectivités territoriales n° 26, 21 juin 2004, p. 864) poursuit en précisant qu'il appartient « à l'autorité administrative de s'assurer qu'une décision refusant le bénéfice du regroupement familial pour un enfant n'appartenant pas à l'une de ces catégories ne porte pas une atteinte au respect de la vie privée et familiale et ne méconnaît pas l'article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant selon lequel "dans toutes les décisions qui concernent les enfants [...] l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale" ».

Sans assimiler la *kafala* à l'adoption puisqu'elle indique clairement qu'elle n'entre pas dans la catégorie des décisions ouvrant droit au regroupement familial, la juridiction administrative, sur le fondement du respect de la vie privée et familiale et de l'intérêt de l'enfant, fait obligation aux juridictions, en matière d'entrée sur le territoire, de prendre en considération ces deux éléments.

La position du Conseil supérieur de l'adoption et celle des familles résidant sur le territoire français ayant recueilli un enfant en *kafala* ou souhaitant le faire

La mission a reçu deux associations (l'Association de parents adoptifs d'enfants recueillis par *kafala* – Apaerk – et l'Association de parents adoptifs d'enfants nés

en Algérie et au Maroc – association Paraenam) dont le champ d'intervention concerne la situation des enfants recueillis en *kafala*, principalement en Algérie et au Maroc.

Bien que la *kafala* ne soit pas assimilable à une adoption, tant le droit marocain que le droit algérien prohibant la modification des liens de filiation, il est apparu utile, dans l'intérêt des enfants placés sous ce statut, d'évoquer leur situation.

Le Conseil supérieur de l'adoption s'était saisi de cette question qu'il a abordée lors de ses réunions du 21 novembre 2006 et du 6 mars 2007, les deux associations précitées étaient notamment présentes, le rapport ayant été fait par une représentante de l'association Paraenam.

Plusieurs propositions ont été formulées :

– la diffusion aux services départementaux de l'aide sociale à l'enfance d'une note d'information juridique sur le régime et les effets de la *kafala* (proposition ayant été adoptée à l'unanimité);

– l'élaboration d'une circulaire à l'attention des postes consulaires concernant la délivrance des visas (recommandation adoptée à l'unanimité);

– la diffusion d'une lettre d'information aux organismes sociaux et aux services du Trésor en vue de faciliter l'ouverture des droits sociaux au profit de l'enfant abandonné ou sans filiation connue recueilli en *kafala* (proposition adoptée à l'unanimité);

– la suppression de l'alinéa 2 de l'article 370-3 du code civil et des délais de résidence prévus par l'article 21-12 du code civil (ces propositions ont été discutées, elles n'ont pas été unanimement adoptées mais ont, semble-t-il, recueilli une majorité).

Par ailleurs, certains parlementaires ont envisagé le dépôt d'une proposition de loi modifiant l'article 370-3 alinéa 2 du code civil, issu de la loi du 6 février 2001.

Les positions retenues par d'autres pays européens

Les comparaisons faites avec d'autres pays, comme la Belgique, qui a adopté en décembre 2005 une disposition sur les enfants de statut prohibitif, ou la Suisse, dont certains cantons permettent le placement en vue d'adoption d'enfants marocains pris en charge par la Ligue marocaine pour la protection de l'enfance¹, doivent être relativisées, la loi belge n'ayant pas à ce jour été effectivement appliquée et d'autres pays, comme l'Italie ou l'Espagne, maintenant une position d'interdiction stricte.

1 Selon l'Office fédéral de la statistique, il y a eu de 13 à 23 adoptions d'enfants marocains en Suisse entre 2000 et 2004.

Toutefois, la question doit, au-delà de ses seuls aspects juridiques sur lesquels une évolution en l'état semble difficile, être posée dans le cadre des relations bilatérales particulièrement rapprochées entretenues par la France avec l'Algérie ou le Maroc.

La mission a par ailleurs recueilli de la part des consuls de France en Algérie une suggestion d'établir une forme de coopération technique entre les services sociaux des consulats d'Algérie en France et les services sociaux des départements en charge de la protection sociale de l'enfance lors de l'enquête préalable à une décision de *kafala* menée auprès des parents candidats, lesquels, dans la plupart des cas, possèdent la double nationalité, française et algérienne.

Les problèmes pratiques

L'accueil des enfants, entrés sous le régime de la *kafala* en France (selon les estimations de 300 à 1 000) pose plusieurs problèmes.

Aucun type de visa ne correspond précisément à la situation de l'enfant recueilli en *kafala*.

Les visas

Les dispositions applicables aux enfants algériens

Si le *kafil* est de nationalité française, un visa long séjour « visiteur » est délivré à l'enfant, sous réserve de l'examen du dossier et notamment de l'appréciation de l'intérêt supérieur de l'enfant et de ses futures conditions de vie en France.

Si le *kafil* est de nationalité algérienne, le visa peut être délivré en application de l'accord franco-algérien de 1968 après accord préalable explicite du préfet du département où réside le *kafil* et sous réserve de l'examen du dossier par l'autorité consulaire (afin de prévenir tout cas de détournement manifeste de l'accord franco-algérien).

Les dispositions applicables aux enfants marocains

Que le *kafil* soit de nationalité française ou marocaine, le critère qui est pris en compte ici est celui de la nature de la *kafala*.

Si la *kafala* est judiciaire, c'est qu'elle concerne un enfant mineur abandonné ou orphelin, ou dont les parents ont été déchus de leur autorité parentale ; la *kafala* est alors assimilée en droit français à une délégation de l'autorité parentale ; elle n'ouvre pas droit au regroupement familial. Un visa long séjour « visiteur » est délivré à l'enfant, sous réserve de l'examen du dossier et notamment de l'appréciation de l'intérêt supérieur de l'enfant et de ses futures conditions de vie en France.

Si la *kafala* est adoulaire, elle est considérée comme un acte non judiciaire, qui ne peut produire d'effet en France. Elle ne donne pas droit au visa de long séjour « visiteur », sauf circonstances de nature tout à fait exceptionnelles.

Une reconnaissance de la décision étrangère possible mais limitée à une délégation d'autorité parentale ou à une tutelle

Une fois entrés en France, ces enfants, qui ne pourront être adoptés, doivent bénéficier d'un statut de protection. Le régime de la tutelle ou de la délégation d'autorité parentale reconnus par les juridictions est le seul possible.

Des droits sociaux complexes

Il convient de distinguer selon que le *kafil* est français ou étranger.

Si le *kafil* est français, la famille bénéficiera des prestations familiales, l'enfant étant entré par un visa long séjour sur des éléments de fait et de charge, laissés à l'appréciation des CAF (production d'un jugement de tutelle ou de délégation d'autorité parentale).

Si le *kafil* est étranger, aux termes de l'article D 512-2 du code de la Sécurité sociale (décret du 27 février 2006), la famille devra, pour obtenir les prestations familiales, justifier de la régularité de son séjour ainsi que de celui de ses enfants.

Dans le cas où aucun statut de réfugié ou d'apatride ne peut être invoqué, le document exigé est le certificat de contrôle délivré par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) à l'issue de la procédure de regroupement familial. Or, pour l'enfant recueilli en *kafala*, cette procédure ne peut être mobilisée puisque l'enfant n'est ni adopté ni issu d'une filiation naturelle. D'où, évidemment, un problème d'accès aux droits.

Les familles algériennes échappent à cette difficulté puisque le protocole franco-algérien du 27 décembre 1968 autorise le regroupement familial pour les enfants recueillis en *kafala*, en vertu d'une décision judiciaire.

En ce qui concerne l'assurance-maladie, les étrangers résidant en France ne peuvent être affiliés à l'assurance-maladie que s'ils sont en situation régulière. Les enfants recueillis par *kafala* sont des ayants droit de ces assurés. Les caisses d'assurance-maladie vérifient que la condition de charge est remplie par différents éléments de preuve : versement des prestations familiales (ce qui repose le problème précédent de l'accès aux prestations familiales), scolarisation, etc.

La production, par les familles, de pièces justificatives attestant de la régularité du séjour des enfants est soumise au contrôle du juge : celui-ci a pu considérer (décisions de la Cour de cassation prises en application des dispositions

antérieures à la loi du 19 décembre 2005 : C. cass. assemblée plénière du 16 avril 2004 n° 0230157 et 2^e civile des 14 septembre 2006 et du 6 décembre 2006) que cette exigence portait une atteinte disproportionnée aux droits d'une famille de mener avec ses enfants une vie privée et familiale, et violait les articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Toutefois, la Cour de cassation ne s'est pas encore prononcée sur le nouveau dispositif législatif issu de la loi du 19 décembre 2005 qui reprend le principe d'une attribution de plein droit des prestations au bénéficiaire étranger en situation régulière, mais limite ce droit à ceux d'entre eux qui se sont soumis à la procédure de regroupement familial et en justifient au moyen des documents fixés par décret.

La Cour de cassation a statué, dans une demande d'avis du 8 octobre 2007², en renvoyant l'examen de la compatibilité des dispositions nationales en cause avec la convention européenne des droits de l'homme au contrôle préalable du juge du fond, à qui il appartient, en premier lieu, de procéder à l'examen notamment des conditions de fait et des circonstances particulières relatives au séjour tant des enfants que des allocataires. Ce n'est qu'après avoir analysé in concreto la situation d'espèce que la Cour de cassation pourra être saisie au fond, selon les voies de recours habituelles, ce qui n'a pas été encore le cas.

En résumé, le problème qui se pose est essentiellement celui de familles marocaines au regard du droit des prestations familiales et, par conséquence indirecte, de l'assurance-maladie.

C'est ce sujet que pourrait régler de façon claire, un protocole franco-marocain à l'instar de ce qui a été fait avec l'Algérie, précisant également la nature de la *kafala* qui autoriserait l'entrée en France au titre du regroupement familial.

Une acquisition de la nationalité française soumise à une condition de durée

L'article 21-12 du code civil dispose, dans son 3^e alinéa :

« [...] Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française :

1° l'enfant qui, depuis au moins cinq années, est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou qui, depuis au moins trois années, est confié au service d'aide sociale à l'enfance ;

2° l'enfant recueilli en France et élevé dans des conditions lui ayant permis de recevoir, pendant cinq années au moins, une formation française, soit par un

2 Bulletin d'information de la Cour de cassation du 15 janvier 2008, p. 11.

organisme public, soit par un organisme privé présentant les caractères déterminés par un décret en Conseil d'État. »

L'enfant recueilli en *kafala* et entré en France peut, en conséquence, acquérir la nationalité au bout de cinq ans.

Propositions

S'il ne paraît pas possible de revenir sur l'article 370-3 du code civil et de donner à un enfant recueilli en *kafala* un statut d'adopté que ne reconnaît pas sa loi personnelle, une coopération avec les deux principaux pays concernés, à savoir l'Algérie, notamment le Maroc, paraît devoir être recherchée.

Si l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 permet aux enfants recueillis en *kafala* de bénéficier d'une mesure de regroupement familial en France, si, par ailleurs, les autres conditions du regroupement familial sont remplies (ressources, logement, etc.), pour le Maroc, aucune disposition de cette nature ne figure dans l'accord bilatéral franco marocain du 9 octobre 1987 : des familles marocaines, vivant en France, ou des familles franco-marocaines sont pourtant aussi concernées par le sujet de la *kafala*.

Il convient donc d'étudier l'aménagement de cet accord afin de permettre un tel regroupement. Le dispositif d'accueil des enfants marocains pourrait être réservé aux seuls enfants définitivement abandonnés ou sans filiation pour lesquels les juridictions marocaines ont prononcé une décision de recueuil en *kafala*. Ce protocole réglerait l'accès aux droits sociaux pour ces enfants à l'instar du protocole franco-algérien.

D'autre part, il est nécessaire de vérifier que les conditions d'accueil en France pour ces enfants seront adaptées. Les consulats étrangers concernés, qui pourraient procéder à l'enquête sociale, disposent de moyens d'investigation limités. Il pourrait être envisagé de demander aux services de l'aide sociale de l'enfance des départements, saisis par le préfet des départements concernés sur demande des autorités consulaires, de procéder à une enquête auprès des familles « recueillantes » : celle-ci, qui est distincte de l'évaluation dans le cadre de la procédure d'agrément, devra s'assurer que les conditions matérielles et éducatives sont remplies.

ANNEXE V

Fiches thématiques jointes au rapport

Fiche 1 : L'agrément

Fiche 2 : Les adoptions nationales

Fiche 3 : L'intérêt de l'enfant et l'adoption internationale

Fiche 4 : Les adoptions internationales

Fiche 5 : L'Agence française de l'adoption (AFA)

Fiche 6 : Les organismes autorisés et habilités pour l'adoption (OAA)

Fiche 7 : Adoption et diplomatie

Fiche 8 : D'autres politiques d'adoption

Fiche 9 : Après l'adoption

Fiche 10 : Pour une meilleure organisation

Fiche 1

L'agrément

Aux termes de l'article 343 du code civil, les personnes qui souhaitent adopter doivent remplir des conditions d'âge et de situation familiale. Les couples doivent être mariés depuis plus de deux ans ou être âgés, l'un et l'autre, de plus de 28 ans ; toute personne seule doit avoir plus de 28 ans. En outre, une différence d'âge entre les adoptants et l'enfant adopté est prévue par l'article 344 du code civil : les adoptants doivent avoir quinze ans de plus que les enfants qu'ils se proposent d'adopter ou dix ans pour l'adoption des enfants du conjoint.

L'agrément : un processus peu satisfaisant

Les candidats à l'adoption doivent, en outre, être « agréés » par le président du conseil général de leur département de résidence, au terme d'une enquête sociale et psychologique (L 255-2 et suivants, R 255-1 à 11 du code de l'action sociale et des familles – CASF) : celle-ci doit s'assurer « que les conditions offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent au besoin et à l'intérêt d'un enfant adopté ». L'agrément, valable pour 5 ans et renouvelable, est donné, après avis d'une commission. La décision du président du conseil général, susceptible de recours gracieux, est soumise au contrôle du juge administratif. Les évolutions législatives et réglementaires de la procédure d'agrément, décrites ci-dessous, ont tendu à la généralisation et à la simplification de la procédure d'agrément ainsi que, plus récemment, à son harmonisation entre les départements.

Chronologie et nature des principales modifications législatives et réglementaires ayant affecté la procédure d'agrément

- Loi du 6 juin 1984 : obligation d'un agrément pour les candidats à l'adoption désirant accueillir un enfant pupille de l'État.
- Loi du 25 juillet 1985 : généralisation de l'agrément à toutes les personnes désirant adopter un enfant pupille ou un enfant étranger. L'agrément est délivré par le président du conseil général (PCG) du département de résidence dans un délai de neuf mois après la demande.
- Loi du 5 juillet 1996 : l'agrément délivré dans un département acquiert une portée nationale.

- Décret du 1er septembre 1998 (R. 225-1 à 11 du Code de l'action sociale et des familles – CASF) : le PCG doit s'assurer que les conditions d'accueil offertes par le demandeur sur le plan familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt de l'enfant adopté ; fixation des conditions de délais et des modalités de délivrance de l'agrément (évaluation sociale et psychologique, mise en place d'une commission d'agrément, confirmation annuelle du projet par le candidat.
- Loi du 5 juillet 2005 : harmonisation nationale de la décision d'agrément des PCG, susceptible d'autoriser l'accueil d'un ou de plusieurs enfants, sous forme d'arrêté type ; mise en place en annexe d'une notice de renseignements décrivant l'enfant souhaité par les parents (annexes au décret du 1^{er} août 2006). Précision que le délai des 9 mois court après confirmation de la demande ; des réunions d'information sont organisées par les conseils généraux pendant la période d'agrément ; des correspondants de l'Agence française de l'adoption (AFA) sont désignés dans les services des conseils généraux ; suivi des enfants adoptés par les services départementaux de droit jusqu'au prononcé de l'adoption plénière, et prolongé à la demande des parents.
- Décret du 1er août 2006 : normalisation d'un questionnaire qui doit être rempli par les candidats à l'agrément au moment de la confirmation de la demande après un premier entretien (arrêté du 17 octobre 2006) ; précision du nombre minimum de rencontres pour les évaluations sociales et psychologiques (deux chacune) ; obligation d'un entretien entre les services du département et les candidats au terme de la deuxième année de validité de l'agrément.

Les problèmes de l'agrément

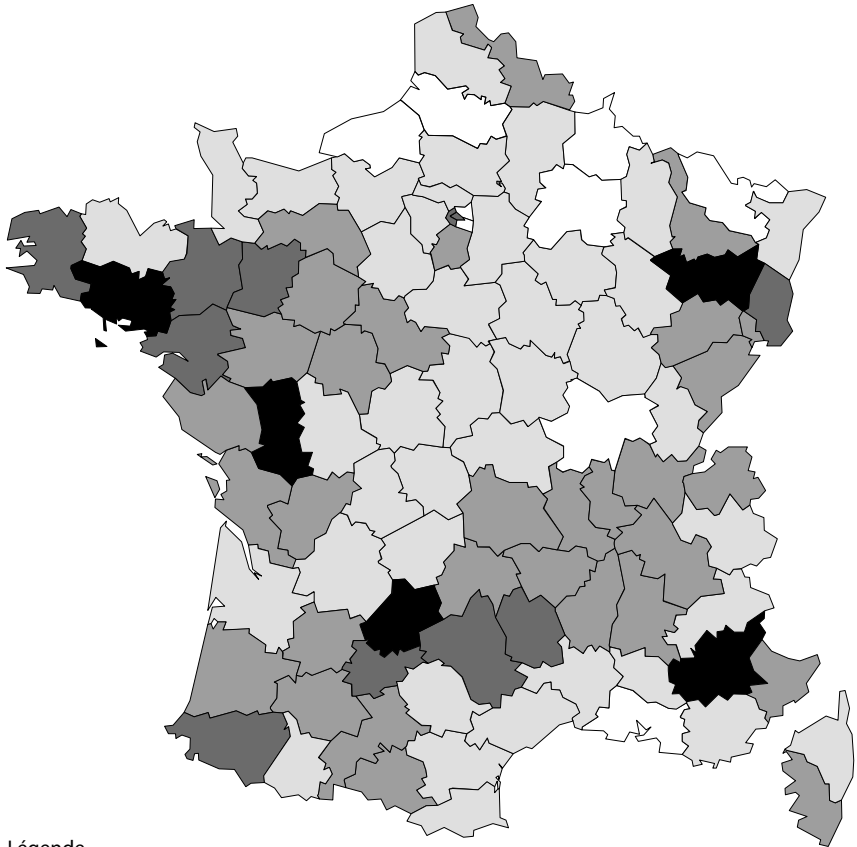
Les procédures de délivrance des agréments sont faiblement sélectives, même si d'importantes disparités sont observées entre les départements

La faible sélectivité des agréments






Selon le rapport 2006 de l'Observatoire national de l'enfance en danger, 27 404 familles étaient en France en possession d'un agrément en cours de validité cette même année, soit une augmentation de 10,8 % par rapport à l'année 2003 (augmentation de 7,6 % entre 2001 et 2003) : 8 797 agréments avaient été accordés en 2005, soit un tiers des agréments en cours de validité.

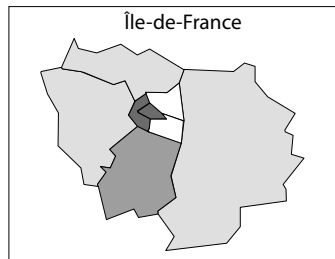
Le rapport des agréments en cours de validité en France entière par rapport à la population de 20 à 59 ans s'établissait ainsi en 2005 à 81/100 000 habitants avec des variations importantes selon les départements (1 595/100 000 habitants pour le plus « dense » ; 7/100 000 pour le département le plus faible). La carte ci-dessous de l'Oned illustre ces disparités.

Nombre d'agrèments pour l'adoption accordés en 2005
pour 100 000 adultes de 25-59 ans



Légende
Agrèments pour l'adoption accordés
pour 100 000 adultes de 25-59 ans

-  10 à 20
-  20 à 30
-  30 à 40
-  40 à 50
-  50 à 60



Deux facteurs peuvent expliquer les écarts constatés :

– d'une part, l'intensité, variable selon les territoires, des demandes annuelles d'adoption présentées par les familles: rapportées à la population adulte 25-59 ans des départements, les demandes de l'année 2005 vont de 7,75 pour 100 000 dans la Meuse à 672,34 pour 100 000 dans l'Ille-et-Vilaine. Si une pression importante est observée dans les départements urbanisés (Paris, Nord, Hauts-de-Seine), ce critère n'est pas toujours pertinent. Faute d'éclairage sur ce point de l'étude sur l'adoption, réalisée en 2004 par l'Institut national d'études démographiques (Ined) pour la Direction générale de l'action sociale (DGAS)¹, la mission ne peut qu'émettre des hypothèses pour expliquer ces disparités départementales: sociologie des départements qui serait proche de celles des candidats à l'adoption (notamment surreprésentation des cadres et des professions intermédiaires)? Présence importante des OAA? culture locale?

– d'autre part, la plus ou moins grande sévérité des conseils généraux dans l'instruction des demandes. Si le taux de refus (refus/accords dans l'année) s'établissait sur la France entière à 9% en 2005, il variait de 62% à 0% selon les départements.

Il convient cependant de relativiser le chiffre des agréments français en cours de validité, très probablement supérieur à 30 000.

En effet, ces agréments ne sont pas tous « actifs ». L'obligation est faite aux candidats de confirmer annuellement leur agrément. Cependant, les conflits généraux sanctionnent rarement cette omission en retirant les agréments, pour diverses raisons: charge de travail, souhait de ne pas réactiver des projets abandonnés, etc.². Le département du Nord, qui a procédé de façon rigoureuse à une opération vérité en 2007 (envoi de lettres recommandées à tous les candidats agréés et retrait d'agrément en cas de non-réponse après passage en commission d'agrément), a diminué de plus de 34% en juin 2007 son « stock » d'agréments en cours de validité. Les renoncements au projet d'adoption (arrivée d'un enfant biologique, découragement, séparation, etc.) expliquent cette inaction des candidats agréés. Cette analyse est confirmée par le rapport de l'Ined évoqué plus haut.

Compte tenu de ces éléments, la mission a tenté d'évaluer le nombre d'agréments « actifs » au niveau international en novembre 2007: demandes déposées dans les pays d'origine soit par l'intermédiaire des OAA, de l'afa, ou directement par les postulants via la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE); addition de la liste d'attente des candidats pour le Vietnam (afa).

1 Catherine Villeneuve-Gokalp, Isabelle Frechon, « Étude sur l'adoption », 2004.

2 Les départements tiennent cependant un compte des non-confirmations des projets d'adoption.

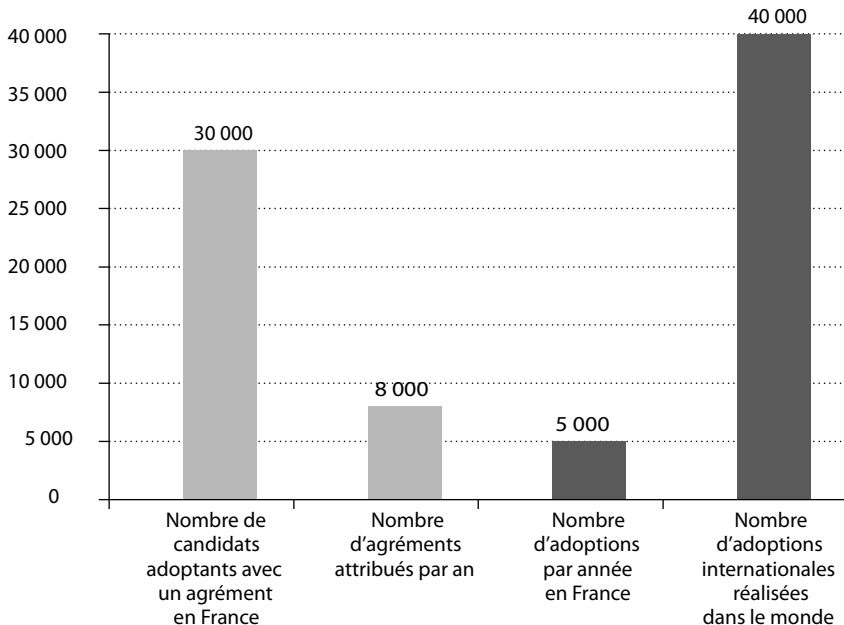
3 106 dossiers AFA en cours de traitement dans les pays d'origine (source AFA, février 2008)
 2 918 dossiers OAA envoyés aux pays d'origine (source MAEE, novembre 2007)
 1 963 dossiers en liste de demandes au Vietnam à l'AFA (source AFA, février 2008)
 2 531 dossiers individuels gérés par le ministère des Affaires étrangères et européennes envoyés aux pays d'origine non La Haye et non couverts par l'AFA (source MAEE, novembre 2007)
 10 518 au total
 Les doubles ou triples envois des dossiers via l'AFA représentant 7,7 % des dossiers, les dossiers AFA correspondant à des familles doivent être réduits. D'autre part, de nombreux dossiers de candidats au Cambodge ont été renvoyés aux familles compte tenu du quota défini sur ce pays.

Les conséquences de la croissance des agréments délivrés aux candidats à l'adoption

Quelle que soit la déflation « pratique » qui doit être opérée sur le nombre des agréments en cours de validité, le nombre des agréments délivrés en France et donc leur croissance posent plusieurs problèmes.

Tout d'abord, l'écart, qui se creuse entre le nombre de familles agréées et les capacités d'adoptions nationales et internationales, est à l'origine de déceptions importantes pour les familles postulantes.

Le Service social international visualisait cet effet de ciseau au cours du colloque organisé en octobre 2007 par l'AFA (estimations 2006).



D'autre part, le hiatus croissant entre les demandes d'adoption (quelles soient françaises ou d'autres pays) et la capacité des pays d'origine à y répondre opère une pression importante sur ces pays, les conduisant à instaurer des critères de sélection spécifiques (âge, revenus, situation familiale) qui vident de son sens pour nombre de familles l'agrément français. Cette pression peut en outre donner lieu à des dérives éthiques et financières dans les pays qui n'ont pas encore mis en place les organisations structurées, préconisées pour l'adoption internationale par la Convention de La Haye.

Enfin, la situation française en termes d'agrément semble être « péjorativement » particulière au sein de la communauté internationale. Le secrétaire général de la Convention de La Haye l'a fait observer lors de la rencontre effectuée à Paris en décembre 2007. À l'appui de cette remarque, les déplacements de la mission en Suède et en Espagne fournissent quelques éléments de comparaisons intéressants. Alors que le rapport entre les enfants adoptés chaque année et les familles agréées s'établissait en France en 2005 à 18 % :

- pour 1 000 enfants adoptés chaque année, 2 500 familles suédoises seraient titulaires d'un agrément de deux ans (la Suède réexamine en ce moment sa politique d'agrément en raison de la diminution constatée des adoptions internationales, mais aussi des difficultés observées dans les familles adoptives) ;
- dans la région de Madrid, le rapport entre le nombre des adoptions réalisées et les agréments délivrés pour trois ans était de 44 % environ en 2005.

D'autres pays encore (Canada, Irlande), plus drastiquement et pragmatiquement, régulent les agréments en fonction des possibilités d'adoption internationale en recherchant les familles les mieux adaptées aux exigences de ces pays.

Les exemples étrangers de même que les disparités constatées entre les départements dans les autorisations d'agrément incitent à beaucoup d'humilité sur la « qualité » de l'agrément français mais aussi sur son sens. Les Français seraient-ils plus aptes que les autres à être des parents adoptifs ? Les agréments français présentent-ils toutes les garanties d'expertise sur les capacités des candidats à devenir des parents adoptifs ?

La faible sélectivité des procédures d'agrément ne s'explique pas par un désengagement des départements

La mission a enquêté 11 départements (cf. annexes agrément 1 et 2)³ et 4. Elle a observé que les départements rencontrés, extrêmement engagés dans le dossier

3 Le Doubs qui a rempli le questionnaire, n'a pas été visité, mais son directeur s'est déplacé à Paris pour un entretien avec la mission.

4 Les départements ont été choisis par la mission, non sur des critères de représentativité (contrairement à l'enquête de l'Ined de 2004), mais sur des critères tenant tant à leur profil en matière d'agrément qu'au fait qu'ils mettaient en place des expériences intéressantes en matière d'adoption.

de l'adoption, sont très attentifs à la qualité du service aux familles : ils mettent en place des moyens importants pour un processus d'investigation complexe, long, parfois comparé par les usagers à un parcours du combattant.

Des organisations variables

L'organisation des services en charge de l'adoption est variable. Les services de l'adoption qui sont tous parties intégrantes de directions départementales comportant, en outre, la mission de la protection de l'enfance offrent trois types de configuration.

Sur les 12 départements concernés, les services de l'adoption sont centralisés dans plus de la moitié d'entre eux (Paris, Yvelines, Maine-et-Loire, Isère, Deux-Sèvres, Gironde, Alpes-de-Haute-Provence). Selon une enquête effectuée en 2002 par le ministère de la Solidarité (Direction générale des affaires sociales) dans 78 départements, 34 avaient mis en place une organisation centralisée et spécialisée en matière d'adoption. Les personnels en charge de l'instruction des agréments (assistantes sociales, éducateurs et psychologues) sont spécialisés sur cette mission et rattachés à un chef de service de l'adoption qui a la responsabilité de la procédure (information, commission d'agrément, recours, suivi etc.), de celle du suivi des pupilles de l'État (conseil de famille) et de l'accès aux origines.

Dans d'autres départements (Calvados, Nord), les demandes d'agrément sont centralisées au siège qui mandate les évaluations des familles aux travailleurs sociaux et psychologues des circonscriptions d'action sociale ou des unités territoriales, en charge également du suivi des enfants adoptés. Le service central organise l'information des familles, souvent avec les travailleurs sociaux de terrain, ainsi que la procédure de passage des dossiers à la commission d'agrément et le suivi des contestations. Sont, en général, rattachés au service de l'adoption le suivi des pupilles de l'État et la recherche des origines.

Enfin, certains départements ont mis en place des organisations « mixtes ». Les personnels des services centraux de l'adoption sont réduits en nombre et sont en responsabilité de la procédure. Les évaluations sont faites par certains travailleurs sociaux « ressources » des unités territoriales qui effectuent cette tâche à temps partiel (mi-temps ou 20 %). Cette organisation permet une certaine spécialisation et donc une bonne expertise sans renoncer à la déconcentration de proximité des services et à une certaine polyvalence, intéressante par les liaisons. Tel est le cas du Pas-de-Calais.

Des moyens importants

Le processus d'agrément met en jeu une gestion administrative et technique lourde dont l'aspect le plus connu est l'évaluation sociale et psychologique des candidats.

Des évaluations pluridisciplinaires et répétées

Dans les départements enquêtés, les deux entretiens sociaux et psychologiques constituent un minimum dépassés dans la majorité des cas (sauf pour la Meurthe-et-Moselle, les Yvelines et Paris). Le Maine-et-Loire agrée au terme de six entretiens dont l'un est mené conjointement par un assistant social et un psychologue, l'Isère au terme de cinq entretiens au minimum, la Gironde propose au moins sept rencontres, le Pas-de-Calais au moins six et les Alpes-de-Haute-Provence plus de dix. Les Deux-Sèvres, qui s'appuient sur une seule évaluation sociale et une évaluation par un psychiatre public (parfois doublée de l'évaluation du psychologue départemental), font exception.

L'information des familles

Une réunion d'information (deux dans les Deux-Sèvres), en général collective (non obligatoire pour les candidats), individuelle parfois (Alpes-de-Haute-Provence), est organisée dans tous les départements, conduisant, chaque année, à un nombre important de rencontres (de dix à trente) pour l'ensemble des candidats ayant exprimé leur souhait d'adopter. En général, les documents d'information leur sont remis à cette occasion et la confirmation de la demande des candidats s'effectue après cette réunion.

Les présentations faites par les départements concernent, conformément à l'article R 225-2 du CFAS, les aspects juridiques et pratiques de l'adoption (adoption internationale et AFA), le déroulement de la procédure, ainsi que les chiffres des adoptions, au plan national mais aussi au plan départemental. Les départements (Calvados, Pas-de-Calais) qui ont mis en place des dispositifs particuliers pour les adoptions tardives (pupilles de l'État) en font la « publicité ». Ces informations sont parfois formalisées par des documents papier.

Au-delà, conformément à la loi, certains départements organisent déjà des réunions collectives postagrément (Calvados, Isère...) sur des thèmes et des fréquences variables (deux dans le Calvados, une en Isère). Une grande partie des départements enquêtés réfléchit à leur mise en place dans un proche avenir. Tous mettent à la disposition des candidats, après agrément, la compétence du représentant AFA sur l'adoption internationale.

Les confirmations annuelles des projets

La majorité des départements enquêtés n'obligent pas à la confirmation annuelle par les candidats du projet d'adoption. Lorsque la procédure est suivie (Nord), elle est cadrée par un processus rigoureux (lettres de relance recommandée, avec passage en commission d'agrément en cas de non-réponse et donc de retrait).

Les bilans deux ans après l'agrément

Ce bilan, particulièrement lourd pour les départements (notamment lorsque les fichiers d'agrément ne sont pas « purgés » chaque année des non-confirmations), n'est pas encore mis en place ou progressivement (Isère), sauf dans le Pas-de-Calais qui le pratiquait déjà. Les non-réponses à une proposition d'entretien pour les départements qui le pratiquent se situent entre plus de 25 et 40 %, ce qui semble confirmer le chiffre des abandons de projets après agrément apprécié par le Nord en 2007 après son opération vérité sur les agréments.

Les modifications de notice

La loi de 2005 a introduit une distinction entre l'agrément (arrêté) et la notice (qui précise l'âge du ou des enfants souhaités, ainsi que leur origine). La nature juridique de cette notice ne semble pas bien établie (acte réglementaire partie de l'agrément ou disposition « conventionnelle » modifiable par le PCG sur demande des postulants sans formalisme de procédure).

Pour la mission, la notice précisant le projet parental, lié à l'évaluation sociale et psychologique, est un document substantiel envoyé aux pays d'origine avec l'arrêté d'agrément. Il est clair que l'âge et l'origine de l'enfant, à mettre en relation avec les souhaits mais aussi les compétences des candidats, est un point essentiel de la « qualité » de l'agrément : les implications d'adoptions « tardives » sont fort différentes pour les parents adoptifs et la bonne adéquation entre l'enfant attendu et l'enfant « réel » est la condition d'une adoption réussie.

Sans toujours en tenir précisément les comptes, les départements constatent que le sujet prend de l'ampleur : le Pas-de-Calais a enregistré treize demandes de modification de notice en 2007 sur 215 agréments valides, la Meurthe-et-Moselle constate que les modifications concernent chaque année un peu moins de 10 % des agréments, chiffre en phase avec celui de l'enquête Ined 2004.

Ces demandes de modifications révèlent des problèmes ou seront à l'origine de difficultés lorsqu'elles ne sont pas mûrement réfléchies.

Les départements essaient de tenir une ligne rigoureuse de procédure (nouvelle évaluation et passage en commission) lorsque l'écart entre la demande initiale et la demande nouvelle est trop important (notamment en ce qui concerne l'âge de l'enfant souhaité). Cependant, les saisines en urgence et les pressions contraignent parfois les services à délivrer des modifications substantielles de notice, conduisant plus tard dans des cas signalés à des difficultés avérées (remise d'un enfant à l'ASE une semaine après son arrivée après demande d'une modification substantielle de notice en urgence), faute d'adéquation réelle entre le projet d'adoption et l'enfant accueilli.

Les suivis à l'arrivée de l'enfant

Compte tenu des exigences des pays d'origine sur les suivis (et des contraintes de la nouvelle loi), le sujet monte en puissance dans les départements. Actuellement, les départements opèrent un suivi avant le jugement d'adoption, en général pendant six mois. La plupart se sont engagés dans les suivis demandés par la Russie ou la Chine avant la création de l'AFA.

L'AFA a négocié avec les pays d'origine l'envoi régulier par son intermédiaire de rapports de suivi selon les pays :

- Chine (2 rapports à six mois et un an) ;
- Vietnam (2 rapports pendant les deux premières années) ;
- Colombie (3 rapports pendant la première année).

La rédaction de ces rapports incombe aux services des départements. Cependant, les procédures entre l'AFA, les départements, et les parents ne sont pas claires : qui saisit les services sociaux ? L'AFA ou les parents ? L'AFA est-elle responsable du rappel aux parents de leurs obligations puisque ces rapports passent par elle ? Les départements sont-ils mis dans la boucle des obligations de suivi au moment de l'arrivée de l'enfant ? La responsabilité du suivi des enfants adoptés via l'AFA est donc à repréciser d'urgence entre l'AFA, les départements et les parents.

Cela est d'autant plus nécessaire que certains départements déplorent que l'AFA ne leur signale pas systématiquement l'arrivée d'enfants étrangers (manifestement les pratiques d'information diffèrent selon les rédacteurs de l'AFA) alors que cette information est systématiquement effectuée au moment de l'apparement (les départements doivent confirmer la validité de l'agrément).

À signaler également que dans quelques départements, compte tenu de la non professionnalisation des OAA, les enfants adoptés via les OAA sont suivis par les services départementaux...

Cependant les processus d'agrément ne présentent pas toujours une garantie de qualité et d'équité

La qualité de l'agrément français n'est pas assurée tant du point de vue des pays d'origine que des candidats

Pour les pays d'origine

Manifestement, le caractère hétérogène des évaluations françaises pose des problèmes à certains pays d'origine (la Chine qui a des critères de choix plus « matériels » a un même point de vue positif sur les agréments français), même si les formes de l'agrément et la notice ont été harmonisés en 2006. Selon l'AFA, pour la moitié des dossiers déposés par son intermédiaire en Colombie, l'autorité centrale colombienne a demandé des rapports complémentaires, essentiellement

pour des rapports psychologiques. La mission a pu constater la disparité des rapports d'évaluation tant dans leur forme que dans leur contenu, non seulement entre les départements, mais aussi à l'intérieur d'un même département. La Thaïlande (cf. Fiche sur les adoptions internationales) émet également des réserves sur les agréments français :

– pour les rapports sociaux : il existe certes des référentiels locaux d'analyse, appelés aussi grilles d'analyse, grilles support, trames de rapport, points systématiques à évoquer (Paris, Yvelines, Gironde, Nord ; Maine-et-Loire, Calvados, Deux-Sèvres), mais force est de constater que ces référentiels sont hétérogènes, parfois sommaires et pas toujours suivis dans la pratique par les travailleurs sociaux dont les rapports sont longs, descriptifs, faisant une large place au « verbatim » des postulants ;

– pour les rapports psychologiques, il existe très peu de référentiels (Pas-de-Calais, Isère) et les rapports présentent une grande disparité tant sur la forme (effectués par des psychologues territoriaux ou par des psychiatres libéraux – Paris –, ou par des psychiatres choisis sur une liste Nord – ou après appel d'offres Gironde) que sur le fond (parfois redondants avec le rapport social, parfois très elliptiques (le Maine-et-Loire et les Yvelines se distinguant par des rapports argumentés). Au demeurant, très souvent, les rapports psychologiques ne se différencient guère des rapports sociaux.

La régularité et la qualité du suivi des enfants qui doit être retourné vers les pays d'origine obéissent à la même hétérogénéité, posant, à terme, le problème de la crédibilité, notamment de l'AFA si les responsabilités de l'Agence, des départements et des parents ne sont pas clairement et rapidement précisés.

Pour les candidats

L'« intensité » des évaluations dans certains départements serait justifiée par la volonté de faire mûrir les projets « parentaux ». Force est de constater à travers les rapports d'évaluation que l'enfant est souvent rêvé par rapport aux réalités de l'adoption. Les futurs parents adoptifs n'ont pas, à ce stade, de perception claire des difficultés pratiques de l'adoption internationale, mais plus généralement de l'adoption tout court qui demande la création de liens d'attachement entre une famille et un enfant. Ce sont de très petits enfants qui sont souhaités alors que 58 % des enfants adoptés à l'étranger ont plus de 2 ans selon une analyse du MAEE⁵ ; le passé d'abandon et de difficultés des enfants adoptés exigera attention et patience. L'accompagnement des candidats à l'adoption est d'autant plus aléatoire que les travailleurs sociaux concernés ne

5 Selon une étude du ministère des affaires étrangères et européennes effectuée sur les visas d'adoption délivrés en 2007 : 10 % des enfants adoptés ont moins de 6 mois ; 14 % de 6 à 12 mois ; 18 % de 1 à 2 ans ; 14 % de 2 à 3 ans ; 11 % de 3 à 4 ans ; 10 % de 4 à 5 ans ; 13 % de 5 à 7 ans ; 10 % plus de 7 ans.

sont pas tous spécialisés (organisation déconcentrée) et n'ont pas toujours une très bonne connaissance des spécificités de la parentalité adoptive. Il n'est pas étonnant dans cette situation que l'association Enfance et familles d'adoption parle de la désillusion des familles une fois obtenu l'agrément, lorsqu'elles se confrontent à la réalité, une fois le « certificat » de bons parents obtenu : complexité des procédures et critères des pays d'origine. Les départements en ont bien conscience qui cherchent à améliorer, après l'agrément, la connaissance des réalités adoptives. Le problème est de savoir si cette connaissance ne doit pas se situer avant l'agrément comme le font d'autres pays étrangers (Suède, Espagne, Belgique, Royaume-Uni, Italie).

Plus profondément, l'insuffisante qualité de la préparation des candidats pose le problème à l'arrivée de l'enfant de la capacité de certains parents à créer avec leur enfant réel le lien d'attachement nécessaire. Après la publication de l'étude de l'Ined sur les difficultés des enfants adoptés, EFA a effectué une enquête auprès de ses adhérents et identifié, parmi leurs causes, l'insuffisante préparation des parents au moment de l'agrément.

La disparité importante dans les processus d'évaluation n'assure pas une égalité de traitement des candidats selon les départements

Le nombre et la nature des évaluations sont, on l'a vu, très variables selon les départements. L'hétérogénéité des processus d'agrément a été fortement soulignée par le rapport du défenseur des enfants de 2004 et plus récemment par une enquête nationale réalisée par le forum Cœur d'adoption.

On note également que certains départements procèdent à une nouvelle évaluation en cas d'installation dans le département d'une famille déjà détentrice d'un agrément.

Enfin, compte tenu de l'importance des demandes des familles observées dans certains départements, les délais de délivrance des agréments, s'ils sont contenus en général dans les délais de neuf mois, peuvent, dans certains d'entre eux, être plus longs.

Quelques explications du paradoxe français de l'agrément : beaucoup de moyens et d'énergie pour beaucoup de déception

Finally la procédure française d'agrément contient un triple paradoxe : les départements consacrent beaucoup d'énergie à l'évaluation individuelle, mais, en dépit de cet investissement, l'évaluation est d'une qualité discutable pour les pays d'origine ; les candidats sont traumatisés par une procédure très lourde mais en dépit de cette lourdeur, la sélection des candidats est faible ; les candidats à

l'agrément sont nombreux, mais entre 10 et 30 % d'entre eux, une fois agréés, n'utilisent pas leur agrément.

Comment expliquer cela ?

Un encadrement réglementaire assez peu contraignant sur la limite et/ou les écarts d'âge

Les critères d'âge de la loi

Les refus d'agrément ne peuvent fonder leur motif sur l'âge des candidats ou l'écart d'âge entre les enfants et les futurs parents : ceux-ci sont limités par le caractère assez libéral de la loi française. Les tribunaux administratifs se chargent bien de le rappeler aux départements qui y contreviennent.

Les pays européens et d'origine ont des législations parfois plus rigoureuses pour les adoptants

L'étude réalisée par le Service social international (SSI), réactualisée en avril 2005⁶, sur les conditions d'âge des candidats à l'adoption, fait apparaître que si de nombreuses législations des pays d'accueil et d'origine fixent un âge minimum pour adopter, en revanche, celles qui prévoient un âge maximum pour les candidats ou un écart d'âge sont beaucoup moins nombreuses. En effet, si l'évolution démographique, familiale et sociologique des sociétés européennes amène à un certain vieillissement des candidats à l'adoption, certains États, garants du respect de l'intérêt des enfants adoptés, ont pris le parti de placer des limites aux désirs des adoptants.

Certains pays prévoient, en pratique, un âge maximum sans en faire une obligation légale : à ce titre l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne ou la Belgique prévoient un âge maximum pour les adoptants de 45 ans pour les trois premiers et compris en 45 et 50 ans pour le dernier. L'Irlande fixe, en pratique, un âge maximum de 40 à 45 ans. La Suède recommande un âge maximum de 45 ans (elle réfléchit à l'abaissement à 42 ans de cet âge), mais prévoit aussi des exceptions.

Certains pays fixent un âge maximum, par exemple 45 ans pour la Norvège, mais prévoient des exceptions.

L'Italie, quant à elle, prévoit un écart d'âge de quarante-cinq ans, cette disposition légale incite les adoptants plus âgés à adopter des enfants plus grands. De même, une recommandation de la cour constitutionnelle colombienne fixe à quarante-cinq ans l'écart d'âge maximum. Les Pays Bas prévoient un écart d'âge de quarante ans, mais acceptent d'y déroger en raison de circonstances spéciales.

⁶ Les conditions d'âge des candidats à l'adoption, SSI/CIR.

Le problème de l'âge des adoptants n'est pas un problème marginal dans les adoptions françaises

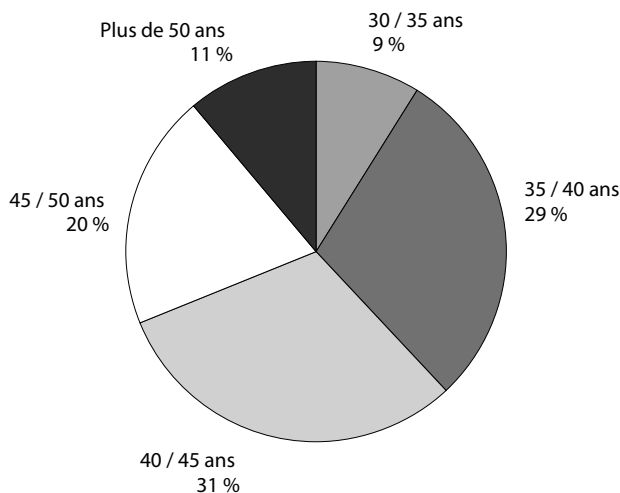
L'étude sur l'adoption réalisée par l'Ined, déjà citée⁷, révèle, concernant l'âge des candidats, que la moitié des hommes en couple ont au moins 37 ans au moment où ils déposent leur demande et les femmes au moins 36 ans. Toutefois, plusieurs candidates, isolées ou en couple, avaient plus de 50 ans. Quand bien même une partie de ces demandes n'a pas débouché sur une adoption, la question d'un âge maximum ou d'un écart d'âge entre l'enfant adopté et ses parents se pose.

Sur l'ensemble des enfants étrangers ayant bénéficié d'un visa entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2007 :

- 9 % ont été adoptés par des parents ayant entre 30 et 35 ans ;
- 29 % par des parents ayant entre 35 et 40 ans ;
- 31 % par des parents ayant entre 40 et 45 ans ;
- 20 % par des parents ayant entre 45 et 50 ans ;
- 11 % par des parents ayant plus de 50 ans.

Source : MAEE/SGACAI.

Adoption Internationale 2007 :
Répartition par tranches d'âges des adoptants



⁷ Catherine Villeneuve-Gokalp, Isabelle Frechon « Étude sur l'adoption », p. 25.

La part constituée par des familles où l'un au moins des adoptants dépasse l'âge de 45 ans n'est pas résiduelle puisqu'elle représente près d'un tiers des adoptions.

Les adoptants âgés de plus de 45 ans se dirigent principalement vers la Colombie, en sachant que des enfants grands leur seront proposés, mais aussi vers l'Éthiopie, Haïti, le Mali, la Russie, l'Ukraine ou le Vietnam.

Enfin, l'AFA qui a procédé à une analyse statistique couvrant la période du 18 juin 2006 au 1^{er} novembre 2007, en sélectionnant des tranches d'âge différentes et plus larges, met en évidence que 70,7 % des couples mariés avaient entre 35 et 44 ans, 17,3 % entre 45 et 54 ans tandis que 58,3 % des célibataires avaient entre 35 et 44 ans et 36,9 % entre 45 et 54 ans.

Une évaluation par les travailleurs sociaux très fragile dans ses fondements et dans sa forme

Les évaluations à la française

Les évaluations effectuées par les travailleurs sociaux, psychologues et psychiatres sont, on l'a vu, de qualité variable. Elles ne sont pas toujours fondées sur des référentiels départementaux, et *a fortiori* pas du tout sur des référentiels nationaux. Les formations ne sont pas systématiques dans les départements pour les personnes chargées de l'évaluation sociale et psychologique des candidats à l'adoption. Enfin, les psychologues sont, dans nombre de cas, et compte tenu de leur formation, réticents à évaluer les candidats et à s'engager sur une appréciation de leurs compétences, ce qui est demandé par les pays d'origine. Dans certains départements, ce sont des psychiatres libéraux ou publics, soit sur choix du candidat, soit choisis sur une liste établie par le conseil général, qui ont été substitués aux psychologues territoriaux. Les rapports de ces professionnels laissent parfois aussi dubitatifs que ceux de certains psychologues territoriaux.

Au-delà des problèmes de fond, les professionnels concernés connaissent des problèmes de rédaction qui tiennent à leur culture et à leur formation, ce qui a conduit certains responsables de services adoption à engager des formations à l'écrit.

L'hétérogénéité des rapports pose des problèmes de compréhension et de confiance aux pays d'origine qui, en conséquence, redemandent des rapports complémentaires ou des tests d'évaluation... Un autre élément de leur perplexité peut d'ailleurs être le contraste entre l'agrément favorable et la lecture des rapports défavorables dans le cas où le candidat aura eu gain de cause devant le président du conseil général en recours gracieux ou devant les tribunaux administratifs en contentieux (dans ce cas, le département n'est pas tenu de faire un rapport

favorable : le candidat a donc un agrément avec un rapport défavorable, ce qui lui enlève toute chance dans les pays d'origine).

En outre, les critères très vagues, posés par la loi en matière d'agrément, l'absence de référentiels nationaux et le caractère forcément subjectif (c'est-à-dire non objectivable) des avis des travailleurs sociaux rendent extrêmement difficiles les victoires au contentieux en cas de contestation des refus par les candidats : les tribunaux soulignent que les rapports ne contiennent pas d'éléments objectifs, ce qui conduit, en fait, à déqualifier toute évaluation sociale. On peut se demander au final sur quelle base objective (tests, niveau social ou de revenu), les départements pourraient évaluer les capacités des candidats. Compte tenu de ces éléments bien connus des départements, mais aussi des positions de certains élus qui offrent une oreille attentive aux contestations (certains autres ont des positions diversement rigoureuses), certains services ont baissé les bras. En 2005, trente-neuf départements présentaient un taux de refus inférieur à 5 % ; neuf d'entre eux avaient dans l'année accepté tous les dossiers présentés.

La démarche d'autres pays

La difficulté française à être clair mais aussi engagé dans l'appréciation individuelle des futurs parents, la résistance à une normalisation du questionnement des candidats à l'adoption contrastent avec les démarches étrangères, étudiées par la mission. Celles-ci, reconnaissant la particularité de la parentalité adoptive, se sont engagées dans des référentiels, mais aussi un accompagnement de ces référentiels auprès des professionnels.

Dans un guide très complet à l'usage des professionnels, le guide de la communauté de Madrid fait un état argumenté et détaillé des thèmes à évoquer lors des rencontres d'évaluation, des points de fragilité et de risques des personnalités à apprécier au regard de l'adoption. Plus encore, le guide distingue les thèmes à explorer prioritairement par les assistants sociaux et par les psychologues et format le rapport final social et psychologique qui sera envoyé aux pays d'origine.

La Suède, qui s'appuie pour les évaluations sur les compétences des travailleurs sociaux des 290 communes, a fait de même.

Un processus qui met l'accent sur l'évaluation des candidats et non sur leur accompagnement dans le projet

Le dispositif français prend le parti d'une évaluation « photographique » des candidats en supposant que le projet d'adoption est formé et bien ancré dans une représentation des parents fondée sur une réalité connue. L'information précise (correspondants AFA) vient en France après l'agrément, hors de la première réunion

d'information, bien trop brève pour éclairer les candidats sur l'adéquation entre leur désir d'enfant et la réalité de celui qu'ils viendraient à adopter.

Compte tenu des spécificités de la parentalité adoptive, des illusions très partagées sur l'adoption, notamment internationale, et de la méconnaissance répandue des réalités (par exemple, sur l'âge des enfants adoptables à l'étranger), la plupart des pays européens, y compris dans l'intérêt de l'enfant adopté et de sa sécurité future dans une famille bien préparée, ont pris un parti radicalement différent : ils renforcent l'information et la formation collectives avant l'évaluation individuelle des candidats, permettant ainsi à chacun de mûrir son projet.

C'est le cas de la Belgique, de l'Espagne, de la Suède, du Danemark, des Pays-Bas, de la Grande-Bretagne qui obligent les futurs parents à un cursus qui se déroule en trois temps : information collective ; formation collective ; évaluation individuelle.

La formation obligatoire (la Suède vient de rendre obligatoires sept réunions alors qu'il y en avait auparavant quatre facultatives) est la plupart du temps payante, y compris en Espagne et en Suède. Elle comporte de 4 à 10 réunions collectives où sont évoqués des thèmes précisés et commentés dans un référentiel national ou régional : quels sont les enfants adoptables ? ; l'arrivée de l'enfant (la théorie de l'attachement) ; la construction d'une famille, etc. La formation est sanctionnée par une attestation sans laquelle l'évaluation ne peut avoir lieu. Cet accompagnement des candidats conduira, au moment de l'évaluation, à ce que les candidats choisissent, en Espagne, un pays en fonction de leurs projets qui sera également cohérent avec les critères du pays d'origine choisi.

Cette façon de procéder offre plusieurs intérêts :

- elle permet d'éviter les déceptions des familles après l'agrément ;
- elle met à l'épreuve la motivation des candidats ;
- elle réassure mieux contre l'impréparation de certains candidats conduisant à des demandes de modifications des notices sans projet réfléchi et avec des risques ultérieurs pour l'enfant ;
- elle concentre les moyens de l'évaluation ultérieure sur les candidats motivés et mieux au fait des réalités.

On perçoit bien l'intérêt d'un tel dispositif quand on mesure les simples effets de la mise en place d'une réunion d'information collective (auparavant, l'information était individuelle) : en Gironde, la mise en place d'une telle réunion en 2006 explique une diminution des demandes nouvelles en 2007 de 31 %, aucun autre changement n'ayant été opéré par le service. C'est aussi le cas à Paris.

Une grande dispersion des énergies et des moyens faute d'outils nationaux

Il est frappant d'observer que le système français, très décentralisé comme celui de la Suède, laisse les départements investir, de façon inégale d'ailleurs, dans des documents d'information qui pourraient être produits à moindre coût humain si le ministère de la Solidarité offrait une base documentaire nationale susceptible d'être adaptée par les départements.

C'est ainsi que la dernière brochure ministérielle sur l'adoption en direction des familles date de 2001 (une brochure est en cours depuis 2006 ainsi qu'une brochure à destination des professionnels) et qu'en conséquence tous les départements visités avaient produit des documents de qualité variable. La réunion d'information, avant la confirmation des candidats, est effectuée dans des formes diverses et sans base documentaire nationale. À noter que les départements continuent d'utiliser comme support d'information le film produit à l'initiative du ministère des Affaires sociales en 1998, *S'adopter*.

Il a en outre été souligné qu'il n'existait pas de référentiels nationaux pour les évaluations et pas plus que pour les réunions d'information postagrément.

Il apparaît à la mission que des référentiels d'information bien faits, exacts et réactualisés tous les ans sur les sites Internet, élaborés évidemment avec les départements, adaptés par chacun d'entre eux pour tenir compte de sa spécificité (modalités des procédures d'agrément, associations présentes, etc.), pourraient éviter une grande perte d'énergie, de moyens mais aussi d'erreurs et d'inexactitudes.

Dans ce domaine, les départements sont demandeurs d'échanges de documents communs compte tenu de la spécificité et de la technicité du sujet, mais aussi du caractère très limité des ressources des services de l'adoption, notamment dans les petits départements : l'animation ministérielle est ici souhaitée et attendue.

Propositions

Le système français d'agrément, compte tenu des réalités nationales et internationales, apparaît comme totalement irréaliste. L'attention particulière que l'on doit porter aux risques des adoptions mal préparées, l'augmentation de l'âge des enfants adoptés à l'étranger, conduisant à des adoptions dites « tardives » plus complexes pour les adoptants, justifieraient une modification de la pratique française, afin de la rendre qualitativement mieux adaptée.

Optimiser les ressources par la production d'une documentation nationale actualisée périodiquement et adaptée par les départements

La DGAS dans le cadre de groupes de travail, notamment avec les services départementaux et les associations mais aussi l'AFA qui a édité une brochure, devrait, dans un délai de six mois, produire :

- la brochure d'information actualisée sur l'adoption (en cours) destinée aux candidats adoptants ;
- un « kit » d'information pour la première réunion des candidats à l'agrément, qui pourrait servir de base aux interventions des services adoptions avec des chiffres actualisés.

Ces documents qui pourraient être discutés et validés par le Conseil supérieur de l'adoption (CSA) devraient être mis en ligne sur Internet dans un format adaptable par les départements et réactualisé, au moins tous les ans.

Expérimenter une formation des parents avant l'évaluation afin de mieux les préparer et d'optimiser les évaluations

L'idée est d'adapter à la France les processus mis en œuvre dans d'autres pays européens, en mettant en place une formation collective des candidats à l'adoption sous forme de quatre sessions pour commencer. L'idée en est d'ailleurs défendue par le CSA depuis 2004.

Il est clair que ces formations devront être obligatoires. Si elles ne l'étaient pas, seuls les futurs parents les plus motivés seraient concernés, ce qui irait à l'encontre de l'objectif.

Ces formations seraient organisées dans les départements sur la base d'un référentiel de formation, construit au niveau national avec les acteurs (départements, AFA, OAA, associations de familles adoptives), en prévoyant, à l'instar du guide suédois ou madrilène, des thématiques par session. Le pilotage devrait être assuré par la DGAS via le CSA, mais la réalisation pourrait être confiée, sur la base d'un cahier des charges, comme à Madrid ou en Suède, à un institut de formation à l'expertise incontestable. Il est à observer que l'AFA travaille d'ailleurs sur un programme de formation des parents (quatre sessions) à l'adoption nationale et internationale sans que l'on ait la claire vision ni du mandat qu'elle aurait à ce titre, ni de la méthode, ni de la diffusion de cette formation.

Les changements, entraînés par cette proposition, conduisent la mission à préconiser la mise en place d'une expérimentation, une fois les référentiels établis, dans des départements volontaires (certains départements enquêtés

par la mission sont prêts à s'y engager) afin d'en observer les résultats tant sur les candidats que sur les départements qui peuvent craindre des charges supplémentaires. Cette mise en place s'accompagnerait d'une formation des formateurs départementaux.

Il n'est pas évident que le processus mis en place engage les départements dans le déploiement de moyens plus importants puisque la formation collective conduira certainement à diminuer le nombre de candidats à l'évaluation individuelle, l'intensité de ces évaluations dans certains départements et, à terme, le nombre de demandes de modifications de notice et de perte en ligne dans les confirmations annuelles d'agrément. En outre, on observe que certains départements sont en train de réfléchir à des réunions postagrément qui seraient repositionnées, dans le cadre expérimental, avant l'agrément.

Cependant, le processus pourrait conduire à des modifications d'organisation dans les départements qu'il convient d'apprécier. En effet, ces sessions ne devront pas être animées par les travailleurs sociaux chargés des évaluations individuelles, mais par des professionnels en charge spécifiquement de cette formation. On peut imaginer également des partenariats avec des associations selon les thèmes du référentiel.

Pour les petits départements, il est possible d'expérimenter la constitution d'équipes mutualisées avec des départements plus importants qui seraient remboursés des prestations de services ainsi dispensées.

C'est au vu des résultats de l'expérimentation que devra être appréciée la nécessité de la généraliser par la loi. Cependant une disposition législative sera nécessaire pour rendre obligatoire la formation dans les départements expérimentaux.

Améliorer l'évaluation des candidats à l'adoption grâce à des référentiels et des organisations mutualisées

Les référentiels d'évaluation

L'évaluation individuelle des candidats à l'adoption par les travailleurs sociaux est un champ difficile, compte tenu de la réticence française à tout référentiel qui « normaliserait » les spécificités des situations et des personnalités.

La mission ne croit pas au fondement de l'argument selon lequel les référentiels conduiraient les candidats à s'y adapter, développant ainsi des stratégies de conformité. Ces référentiels ne posent que des questions connues et légitimes. Leur intérêt est leur exhaustivité et leur caractère homogène, notamment pour les pays d'origine. En outre, le rôle des travailleurs sociaux et des psychologues, leur expertise est, bien entendu, de savoir poser les questions, afin de percevoir les écarts entre le langage et la pensée des postulants.

Ces référentiels (le CSA parle de guide de bonnes pratiques) devront être établis par des professionnels reconnus dans les secteurs (psychiatres, psychologues, assistantes sociales). Il n'est pas difficile de partir des référentiels existants établis par certains départements, la Colombie et le SSI.

En outre, ils devront servir à élaborer des rapports dont le format, s'il n'est pas rigoureusement uniforme, devra répondre à une certaine homogénéité. Le renvoi par la loi (après la phase d'expérimentation) à ces référentiels pourra, en outre, étayer la position des départements en cas de recours contre leurs décisions de refus devant les tribunaux.

Une formation à ces référentiels devra être mise en place progressivement.

L'obligation d'utiliser ces référentiels et/ou d'élaborer des rapports dans une forme précise devra passer par la loi, mais, là aussi, après une phase d'expérimentation dans des départements volontaires.

La mise en place d'organisations spécialisées

La mise en place d'une formation et d'une évaluation de qualité passe par la spécialisation des services et des expertises. Dans le cas de services sociaux déconcentrés, la spécialisation partielle de certains travailleurs sociaux dans les unités territoriales polyvalentes est un bon compromis qui évite la « routine » parfois observée dans de trop petits services spécialisés.

Dans les petits départements, sans pouvoir rendre ces organisations obligatoires, il conviendra d'encourager et de promouvoir la mutualisation des moyens (formation des parents, évaluation) avec ceux d'autres départements, faute de quoi la qualité de la formation des parents et leur évaluation ont de grandes chances de rester aussi hétérogènes qu'actuellement.

Envisager un écart d'âge

Le sujet a déjà été largement débattu (loi de 1996) et tout encadrement de l'âge des postulants a à nouveau été rejeté en 2005, en dépit des propositions de M. Nicolin à l'Assemblée nationale et de M^{me} Dini au Sénat, qui s'appuient sur les travaux du CSA.

Les arguments « contre » sont les suivants :

- la contrainte d'âge pénaliserait les enfants à particularité qui pourraient être adoptés par des familles plus âgées ayant de l'expérience dans ce domaine ;
- les capacités parentales seraient indépendantes de l'âge ;
- l'espérance de vie dans les pays développés s'allonge et les personnes d'âge mûr sont psychologiquement et physiquement plus « jeunes » qu'auparavant ;
- les familles se recomposent tardivement.

Les arguments « pour » se résument ainsi :

- la parentalité adoptive même si elle est plus tardive que la parentalité biologique doit obéir à une certaine harmonie avec la seconde ;
- les risques présentés pour les enfants sont plus grands dans le cas où les parents sont âgés : risques accrus de décès des parents ; limites physiques et psychologiques plus grandes chez les parents âgés.

Sur la base des arguments fondés sur les risques accrus pour l'enfant et dans son intérêt, conformément à la proposition du CSA, la mission se prononce pour un écart d'âge de quarante-cinq ans entre l'âge de l'adoptant ou du plus jeune des parents dans le cas d'un couple. On peut cependant imaginer que pour des parents « expérimentés », une certaine appréciation soit laissée au PCG, ce qui répond au problème des enfants à particularité : cela dit toute dérogation ouvre en France la porte à des discussions et des contentieux qui affaiblissent la règle.

Une limite d'âge maximum est plus complexe à déterminer, compte tenu des situations des couples recomposés. Cependant, les Suédois envisagent aujourd'hui de ramener à 42 ans l'âge maximum recommandé des parents adoptants (actuellement de 45 ans).

Au-delà du souci de limitation des risques pour l'enfant, il convient de reconnaître que cette proposition limitera le nombre des demandes et donc des agréments, grâce à des critères objectifs qui sont pour la mission les moins critiquables, avant que la réforme de la procédure d'agrément ne permette de réassurer les procédures d'évaluation des candidats.

Annexe 1 – Agrément : critères de choix des départements enquêtés

départements	Taux agrément (agréments en cours de validité % pop. adultes) 2005-2003 : moyenne nationale 2005 : 81/100 000 ; moyenne nationale 2003 : 73/100 000	Comportement refus agrément (taux refus/accords 2005-2003). Moyenne nationale 2005 : 9,1 % ;	Comportements retus + abandons/demandes nouvelles 2005. Moyenne nationale : 29,54 %	Pupilles/population mineurs en 2005. Moyenne nationale : 17,8/100 00	Taux pupilles admis (%pupilles/100 100 naissances) 2005. Moyenne nationale : 110	Taux pupilles présentés à adoption/pupilles admis (2005). Moyenne nationale : 0,88	Autres spécificités
Alpes-de-Haute-Provence	haut (2005 : 101 ; 2003 : 128)	très faible (5,3 %)	faible	haut (petits chiffres 22,4)	haut (petits chiffres : 357)	haut (1,25)	
Gironde	moyen (2005 : 86 ; 2003 : 53)	très faible (4,2 %)	très haut (61,17 %)	faible (6,6/100 000)	faible (73)	haut (1,75)	process accreditation service adoption ; suivi PMI
Isère	haut (2005 : 184 ; 2003 : 130)	assez haut (12,5 %)	moyen (33,33 %)	moyen faible (13,6/100 000)	faible (72)	assez haut (1,40)	
Maine-et-Loire	très haut (2005 : 479 ; 2003 : 360)	haut (18,5 %)	très haut (61,17 %)	faible (11,8/100 000)	faible (81)	haut (1,00)	réseau ville-hôpital pour enfants adoptés
Meurthe-et-Moselle	haut (2005 : 118 ; 2003 : 113)	très faible (2,7 %)	moyen (27,27 %)	très haut (27,1/100 000)	haut (165)	moyen (0,80)	Orca Lorraine ; adoption pupilles à particularité ; consultation spécialisée CHU
Nord	très haut (2005 : 633 ; 2003 : 548)	faible (7,8 %)	non renseigné	très haut (37,2/100 000)	moyen (114)	moyen faible (0,75)	Maison de l'adoption ; travail sur 350
Pas-de-Calais	très faible (2005 : 33 ; 2003 : 81)	assez haut (13 %)	haut (41,92 %)	très haut (32,8/100 000)	moyen (108)	moyen (0,84)	Travail sur adoptabilité pupilles à particularité et critères de délaissement
Calvados	faible (2005 : 55 ; 2003 : 56)	assez haut (12,7 %)	non renseigné	faible petits chiffres (9,2/100 000)	faible (98)	moyen (0,89)	Orca Normandie ; adoption des pupilles à particularité
Deux-Sèvres	très haut (2005 : 332 ; 2003 : 221)	très faible (3,1 %)	faible (16,92 %)	faible petits chiffres (10,7 %)	faible (83)	très haut (2,33)	Interface ASE service adoption (psychologue)
Yvelines	haut (2005 : 113 ; 2003 : 123)	très haut (35,4 %)	très haut (63,83 %)	très faible (9,9/100 000)	très faible (52)		
Paris	très haut (2005 : 424 ; 2003 : 350)	très faible (2,2 %)	faible (17,82 %)	très haut (56,7/100 000)	haut (131)	assez haut (0,93)	Maison de l'adoption
Doubs	moyen (2005 : 92 ; 2003 : 88)	très faible (2,3 %)	non renseigné	très faible (5,2/100 000)	haut (petits chiffres : 150)	moyen (0,67)	

Annexe 2 – Agrément : disparités entre les départements enquêtés en ce qui concerne la procédure d'agrément

Département	Types d'organisation	Nombre d'évaluations	Modalités d'éval. psy	Infos avant agrément	Infos après agrément	Délai	Suivi annuel des agréments	Entretien 2 ans après agrément	Modification formelle de notice	Suivi des enfants
Alpes-de-Haute-Provence	déconcentrée	5+4	psy départ	individuelles	Individuelles	9 mois	oui	non	oui	jusqu'à jugement
Gironde	centralisée		psy ext	collectives	non	10-11 mois	oui mais pas conséquences	non	oui	oui
Isère	centralisée	de 4 à 6	psy départ	collectives	oui 1 collective	9 mois	oui mais pas conséquences (26 % non confirmées)	non sauf demande modif notice	oui	
Maine-et-Loire	centralisée	3+3	psy départ	collectives	ind (AFA); reflexion	9 mois	oui mais pas conséquences	oui proposition		jusqu'aux 3 ans
Meurthe-et-Moselle	centralisée	2+2	psy départ	collectives	individuelle (AFA); EFA	9 mois	oui	oui	oui	jusqu'au jugement; + Russie
Nord	déconcentrée	2+ 1psy ext	psy liste	collectives	individuelle (AFA)	9 mois sauf Lille et Roubaix	oui	non	oui	jusqu'au 3 ans. + Russie
Pas-de-Calais	mixte		psy départ	collectives	en 2008 (3 prévues)	9 mois	non	oui	oui	oui
Yvelines	centralisée	2+2	psy départ	collectives	individuelle (AFA)	13 mois	non	non	oui	oui + pour Russie et Chine
Calvados	déconcentrée		psy départ	collectives	2 collectives					oui
Deux-Sèvres	centralisée	1+ 1 (+ 1)	psy hospit (+ psy départ)	2 collectives	reflexion	8-9 mois	non	non	oui	oui
Paris	centralisée	3as+ 1 (2)	psy privé	collectives	faible	11 mois	non	non	oui	oui

Fiche 2

Les adoptions nationales

L'adoption en France : un dispositif complexe et diversifié

Un dispositif juridique spécifique à la France qui ouvre deux voies : l'adoption simple et l'adoption plénière

À la différence d'autres pays, la France connaît deux types d'adoption : l'adoption simple et l'adoption plénière.

Figurant après le titre VII du code civil relatif à la filiation, le titre VIII, introduit par la loi n° 66-500 du 11 juillet 1966, consacré à la « filiation adoptive », comprend un chapitre I relatif à l'adoption plénière, un chapitre II relatif à l'adoption simple et, depuis la loi n° 2001-111 du 6 février 2001, un chapitre III traitant du conflit des lois relatives à la filiation adoptive et de l'effet en France des adoptions prononcées à l'étranger.

L'adoption simple est permise quel que soit l'âge de l'adopté. Elle laisse subsister un double lien de filiation, l'adopté conserve ses droits héréditaires dans sa famille d'origine, sa filiation adoptive venant se superposer à sa filiation biologique. L'adoption simple est révocable et n'a aucune incidence sur la nationalité.

En revanche, l'adoption plénière substitue la filiation adoptive à la filiation d'origine, l'enfant adopté disposant des mêmes droits qu'un enfant légitime. L'adoption plénière crée avec la famille adoptante un lien de filiation exclusif, identique à celui créé par la filiation biologique. Le mineur prend le nom de sa famille adoptante (article 357 du code civil), l'autorité parentale est exercée par les parents adoptifs, l'enfant bénéficie des droits successoraux les plus complets. Enfin, l'adoption est irrévocable (article 359 du code civil). Le lien avec sa famille d'origine est totalement et irrévocablement rompu. La nationalité française est attribuée à l'enfant adopté par au moins un adoptant français.

C'est dans ce contexte juridique que peuvent être adoptés les enfants français et étrangers.

Une adoption nationale entourée de garanties

Quels enfants français peuvent être adoptés ?

L'article 347 du code civil dispose : « Peuvent être adoptés :

- 1° les enfants pour lesquels les pères et mères ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption ;
- 2° les pupilles de l'État ;
- 3° les enfants déclarés abandonnés dans les conditions prévues par l'article 350. »

Un consentement à l'adoption entouré de garanties

Le code civil entoure l'expression du consentement à l'adoption des parents de naissance de garanties procédurales (article 348-3 du code civil) : ainsi, il ne peut être recueilli que par le greffier en chef du tribunal d'instance du domicile ou de la résidence de la personne qui consent, devant un notaire ou un agent diplomatique ou consulaire français, ou bien, lorsque l'enfant a été placé, par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Un délai de rétractation de deux mois est prévu. Au-delà de ce délai, et si l'enfant n'a pas été placé en vue d'adoption, le tribunal peut encore apprécier, compte tenu de l'intérêt de l'enfant, s'il y a lieu à restitution (article 348-3 *in fine*).

Concernant les femmes souhaitant accoucher sous le secret, l'article R 147-22 du code de l'action sociale et des familles fait obligation, lors de l'accouchement, de remettre un document à la mère de naissance précisant notamment : « [...] 4° les conséquences de son choix en matière de filiation et notamment les modalités et le délai pendant lequel elle peut, le cas échéant, établir volontairement le lien de filiation ainsi que les effets qui s'attachent au placement et à l'adoption plénière de l'enfant. »

Par ailleurs, l'article R 147-23 du même code prévoit que le correspondant du conseil national pour l'accès aux origines personnelles s'assure que le document d'information a bien été remis à la mère et que les explications nécessaires lui ont été données. Enfin, un modèle de lettre de demande de restitution de l'enfant, comportant les coordonnées du service compétent est remis à la mère. Ces documents ont été élaborés par le conseil national pour l'accès aux origines personnelles après consultation des différents intervenants.¹

¹ Rapport 2004-2005, Conseil national pour l'accès aux origines personnelles p. 21 et 22 ; Rapport 2005-2006, Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, p. 21 et 22.

Un statut de pupille protecteur

Le recueil des enfants par les organismes agréés (abandon ou accouchement sous le secret) devenant anecdotique, ce sont les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements qui sont en charge de la quasi-totalité de ces enfants.

Confiés à l'ASE, ils deviennent pupilles de l'État : leur tuteur est le préfet qui exerce cette responsabilité sous le contrôle d'un conseil de famille. Ils doivent bénéficier sans délai d'un projet d'adoption (L. 224-5.1 du code de l'action sociale et des familles – CASF) ; dans le cas contraire, le tuteur doit en indiquer les motifs au conseil de famille qui doit s'assurer de leur validité.

L'article L. 224-4 même code prévoit six cas d'admission des enfants au statut de pupilles de l'État :

« Sont admis en qualité de pupille de l'État :

1° Les enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de deux mois ;

2° Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de leur admission comme pupilles de l'État par les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption, depuis plus de deux mois ;

3° Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de six mois par leur père ou leur mère en vue de leur admission comme pupilles de l'État et dont l'autre parent n'a pas fait connaître au service, pendant ce délai, son intention d'en assumer la charge ; avant l'expiration de ce délai de six mois, le service s'emploie à connaître les intentions de l'autre parent ;

4° Les enfants orphelins de père et de mère pour lesquels la tutelle n'est pas organisée selon le chapitre II du titre X du livre I^{er} du code civil et qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de deux mois ;

5° Les enfants dont les parents ont fait l'objet d'un retrait total de l'autorité parentale en vertu des articles 378 et 378-1 du code civil et qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 380 dudit code ;

6° Les enfants recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 350 du code civil. »

Finalement, les pupilles de l'État le deviennent selon trois modalités différentes : enfants qui n'ont pas ou plus de parents (enfants trouvés ou orphelins – 224-4.1 ; 224-4.4) ; ceux qui sont remis à l'ASE par les parents ou l'un d'entre eux, en consentant à leur adoption (224-4.2 ; 224-4.3) ; ceux qui sont admis par décision judiciaire, ou par retrait de l'autorité parentale, soit par déclaration judiciaire d'abandon (224-4.5 ; 224-4.6).

La durée minimale de placement de deux mois pour déclarer l'admission au titre de pupille trouve un écho dans l'article 348-5 du code civil qui subordonne la validité du consentement à l'adoption, pour les enfants de moins de deux ans, à une remise effective de l'enfant au service de l'aide sociale ou à un organisme agréé, et vise à assurer une possibilité de rétractation du ou des parents. Un lien de filiation adoptif ne peut se créer qu'à partir du moment où le lien de filiation biologique ne peut plus être restauré ou que l'autre parent ou la famille y ont renoncé.

Combien d'enfants sont adoptés en France chaque année et sous quel statut ?

Complexité et caractère incomplet des sources statistiques relatives aux adoptions

Les statistiques des adoptions françaises présentent plusieurs éléments de complexité :

– les jugements d'adoption pour des enfants étrangers, prononcés en application de la Convention de La Haye du 29 mai 1993, bénéficient d'une transcription facilitée par le parquet de Nantes. Pour les autres adoptions (françaises et enfants adoptés à l'étranger dans des pays non La Haye), c'est le tribunal de grande instance qui statue ;

– les statistiques, produites par les TGI, ne font pas la distinction entre les mineurs et les majeurs ;

– les statistiques du ministère de la Justice doivent être mises en rapport avec décalage avec les chiffres annuels de pupilles de l'État (publiés tous les deux ans par l'Oned), admis à l'adoption et avec ceux provenant du ministère des Affaires étrangères sur les visas adoption accordés en France. C'est à partir d'eux, mais à tort si l'on est rigoureux, car les adoptions ne sont pas encore prononcées, que l'on parle du nombre annuel des adoptions en France. À noter qu'au chiffre des adoptions nationales, concernant des enfants pupilles de l'État, il conviendrait d'ajouter celui des enfants français recueillis par des organismes autorisés à l'adoption (L-255-11 du code de l'action sociale et des familles) et présentés à l'adoption : il ne dépasserait pas actuellement plus d'une dizaine par an, selon la Direction générale de l'action sociale (DGAS), 50, selon les organismes autorisés.

Les chiffres des TGI et du parquet de Nantes

Les statistiques des tribunaux de grande instance

Nature de la demande	2000			2001			2002			2003		
	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée
Adoption simple	6 394	6 281	4,6	6 455	6 301	4,5	6 333	6 260	4,7	6 190	6 133	4,9
Adoption plénière	3 632	3 794	3,0	3 049	3 042	3,0	3 117	3 048	3,1	3 489	3 450	3,2

Nature de la demande	2004			2005			2006		
	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée
Adoption simple	7 222	6 772	4,7	7 634	7 523	4,7	7 764	7 859	5,1
Adoption plénière	3 683	3 607	3,0	3 545	3 497	2,9	3 955	3 955	3,3

Source : ministère de la Justice, répertoire général civil, DAGE – SDESD.

Les chiffres du parquet de Nantes

À ces chiffres, il convient d'ajouter les décisions du parquet de Nantes qui est saisi de la moitié des décisions étrangères prononçant une adoption d'enfant, soit près de 2 000 demandes de transcriptions annuelles. Il refuse de transcrire les décisions étrangères environ dans 10 % des cas (11,2 % en 2006, 14,5 % en 2005, 14,9 % en 2004). Ces hypothèses correspondent à des décisions étrangères inopposables (contraires aux conditions d'âge fixées par la loi française, ou à l'ordre public français par exemple) ou à des décisions qui ne produisent en France que les effets d'une adoption simple.

Le profil des adoptions plénières ou simples

Le dispositif statistique judiciaire, s'il comptabilise des décisions rendues et les demandes déposées, ne permet pas, sauf à exploiter individuellement chacun des jugements, une approche plus fine sur l'âge des personnes faisant l'objet d'un jugement d'adoption simple ou plénier. Seules des enquêtes ponctuelles renseignent ces données.

Le ministère de la Justice a procédé, en 1996, à une exploitation des décisions rendues en 1992. Cette étude, déjà ancienne, est la seule qui permette d'avoir des éléments plus circonstanciés sur les caractéristiques des adoptants et des adoptés. Une nouvelle enquête sur l'adoption est en cours : ses résultats ne seront toutefois pas disponibles avant la fin de l'année 2008.

Même si elle est ancienne, l'enquête de juin 1996, fondée sur le dépouillement des décisions d'adoption simple et plénière intervenues au cours de l'année 1992, ainsi que des décisions de transcription du parquet de Nantes, n'est pas dépourvue d'intérêt.

L'adoption plénière est principalement utilisée pour les mineurs adoptés en France et à l'étranger

En 1992, le nombre des adoptions simples et plénières s'équilibrait: 3 576 décisions d'adoption plénière, contre 3 195 jugements d'adoption simple et 710 transcriptions réalisées par le parquet de Nantes.

À l'époque, l'écart entre le nombre des adoptions internationales et nationales était réduit: 2 415 enfants étrangers seulement étaient adoptés par des familles françaises, alors que plus de 4 000 enfants venant de l'étranger ont été accueillis en France en 2004 et autant en 2005.

L'enquête met en évidence, pour l'année 1992, et concernant la situation des adoptés pléniers que:

- 844 étaient pupilles de l'État;
- 555 avaient vu leur père et mère ou le conseil de famille consentir à l'adoption;
- 13 avaient fait l'objet d'une déclaration judiciaire d'abandon;
- 2 090 disposaient d'un jugement étranger.

Si près de 60 % des enfants étaient étrangers, l'adoption nationale représentait alors près de 40 %².

L'enquête effectuée mettait en évidence un âge moyen pour les adoptés pléniers de 3,7 ans, étant précisé que cet âge est calculé à la date du jugement d'adoption. Pour les jugements transcrits par le parquet de Nantes, l'âge moyen était de 2,2 ans.

Les tribunaux de grande instance prononcent aujourd'hui en moyenne plus de 3 000 décisions d'adoption plénière par an (cf. Tableau *supra*) dans un délai moyen de trois mois. Ce délai, qui peut masquer de grandes diversités, paraît toutefois globalement satisfaisant.

Alors que l'adoption simple l'est pour les majeurs

Le nombre d'adoptions simples est aujourd'hui le double de celui des adoptions plénières (7 000 adoptions simples), mais ce ne sont pas probablement les enfants qui sont en majorité concernés. Cette affirmation se fonde sur les résultats de l'enquête de 1992, effectuée par le ministère de la Justice. L'étude programmée pour l'année 2008 par ce ministère devrait pouvoir préciser si une modification est intervenue dans la typologie des adoptants et des adoptés telle que dégagée dans l'étude de 1996.

Cette enquête met en évidence que l'âge moyen des adoptés simples était de 33 ans et que ceux-ci étaient à plus de 70 % de nationalité française. Les mineurs ne représentaient que 17 % des adoptés simples. Les adoptés simples

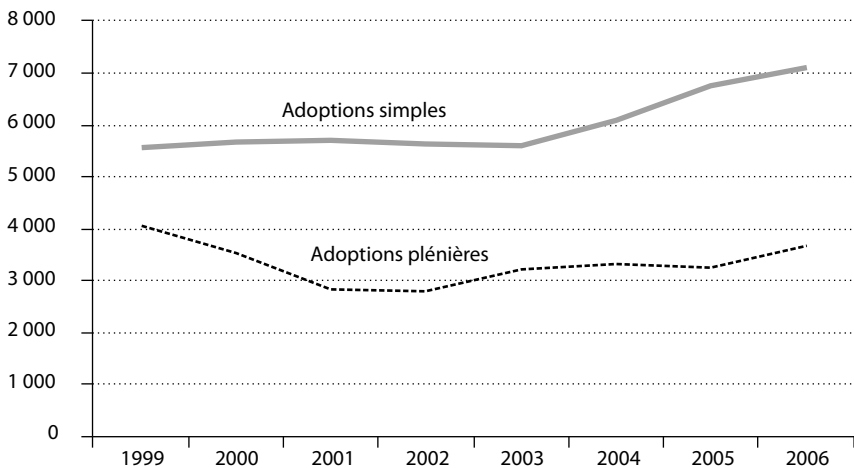
2 Rapport d'étude, ministère de la Justice, l'adoption en 1992, SDESSED, Z. Belmokhtar, p. 61.

étaient à plus de 66 % mariés et les adoptants simples avaient en moyenne entre 56 et 66 ans.

L'adoption simple recouvre, pour les mineurs, des cas où un lien familial existe entre adoptant et adopté : il s'agit souvent de l'enfant du conjoint.

En tout état de cause, il n'est pas possible de soutenir que l'adoption simple est tombée en désuétude : elle correspond à une réalité juridique qu'il convient de mieux cerner.

Volume d'adoptions simples et plénières prononcées devant le TGI de 1999 à 2006



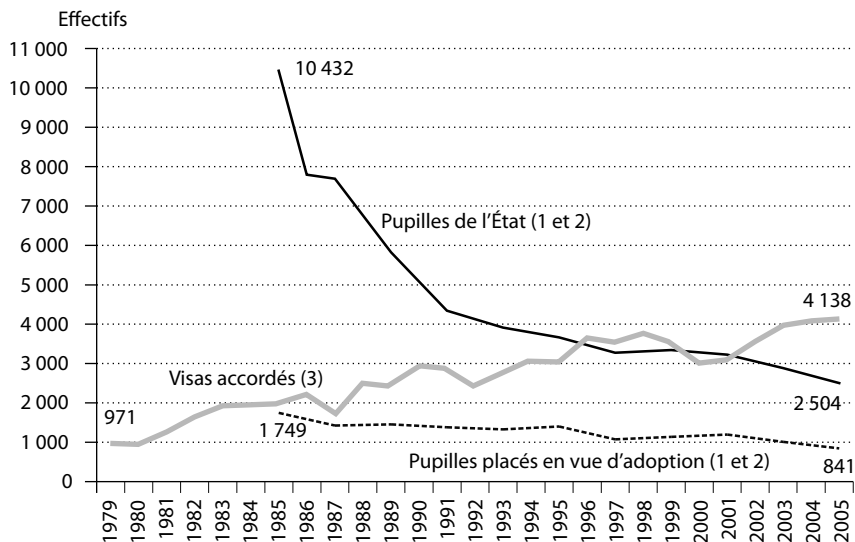
Source : ministère de la Justice, DAGE – SDESD

L'adoption d'enfants français devient de plus en plus marginale

La diminution de la part des adoptions nationales

Les évolutions respectives des adoptions d'enfants étrangers et nationaux, rapidement décrites plus haut, peuvent être résumées par le tableau suivant qui met en lumière, depuis 1987, les mouvements contraires des deux types d'adoption et la proportion croissante d'adoption d'enfants étrangers : sensiblement égales en 1985 (1 700 adoptions nationales et internationales), les premières sont aujourd'hui dans la proportion de 1 pour 5 adoptions internationales.

Évolution des nombres de pupilles de l'État, dont les enfants placés en vue d'adoption au 31 décembre, et des visas accordés pour des enfants étrangers suite à leur adoption, 1979-2005



Sources : (1) Direction générale de l'action sociale (DGAS), 1985-2003
 (2) Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), 2005
 (3) Mission de l'adoption internationale (MAI), 1979-2005

In Juliette Halifax, Thèse sur l'adoption plénière en France : de l'établissement d'une filiation légale à la constitution d'une filiation d'origine, 2007.

La diminution du nombre des pupilles et de celui des pupilles admis à l'adoption

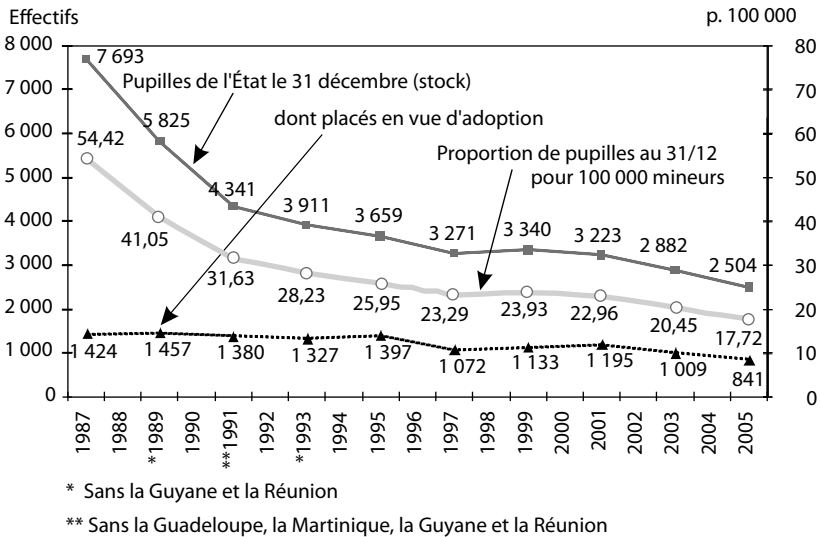
La diminution des adoptions d'enfants nationaux s'explique par la diminution des pupilles de l'État et par celle des pupilles présentés à l'adoption.

La diminution constante des pupilles de l'État

La diminution constante des pupilles de l'État est observée par l'enquête sur la situation des pupilles de l'État, mise en place en 1987, réalisée tous les deux ans, maintenant exploitée l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned).

Le rapport de l'Oned 2006, analysant la situation des pupilles au 31 décembre 2005, observe que la diminution des effectifs est constante depuis 1987, en dépit d'une relative stagnation entre 1997 et 2001. La chute des effectifs reprend après 2001 (- 10,6 % entre 2001-2003 ; - 13,1 % entre 2003-2005). On compte 2 504 pupilles en 2005, soit une baisse de plus de 67 %³ sur la période.

Évolution du nombre de pupilles de l'État en France, 1987-2005



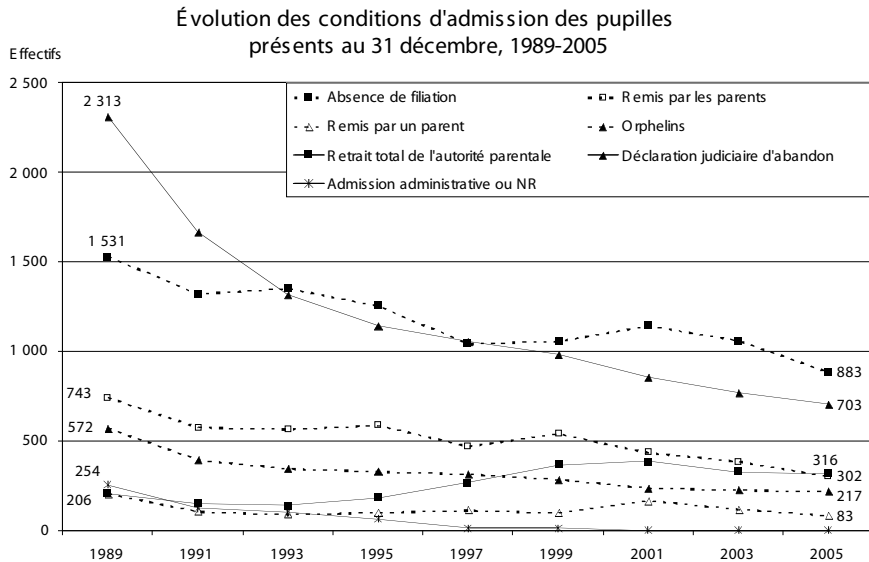
In Rapport Oned 2006. Situation des pupilles de l'État. Annexe 6.

Actuellement, sur une année, les « sorties » du statut de pupilles compensent presque les admissions : en 2005, 887 enfants avaient été admis au titre de pupilles pour 758 qui avaient quitté ce statut.

À l'intérieur du mouvement général, l'observation des différents statuts d'admission permet de pointer :

- une diminution de plus de moitié des enfants pupilles sans filiation ou orphelins (abandonnés, remis à l'ASE à la naissance ou dont la mère a accouché sous le secret - 532 en 2005, 582 en 2003 contre 582 en 2001) qui constituent plus d'un tiers des pupilles ;
- une diminution de plus de moitié des déclarations judiciaires d'abandon.

3 Rapport Oned, 2006, p. 8.



In Rapport Oned 2006. Situation des pupilles de l'État, Annexe 6.

Seuls les retraits d'autorité parentale, effectués en majorité à la suite d'une condamnation pénale des parents, se maintiennent sur la période.

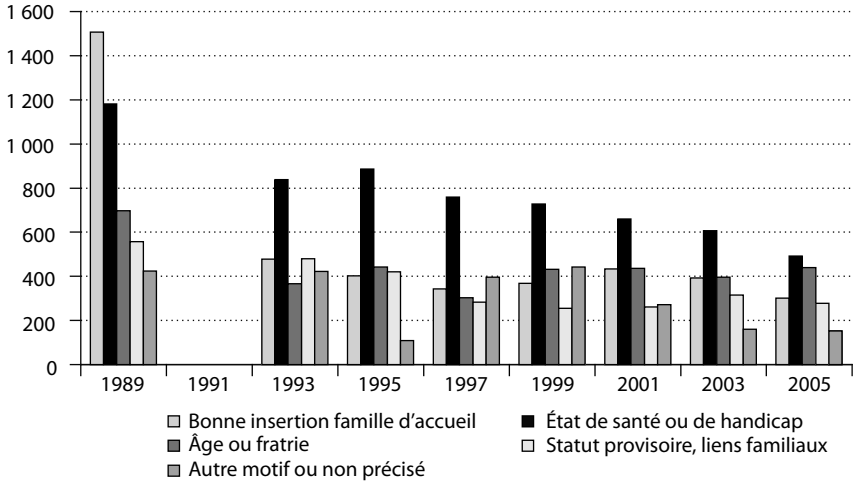
La diminution du nombre des pupilles de l'État admis à l'adoption

Le nombre de pupilles de l'État présentés à l'adoption resté stable de 1987 à 1995, diminue à partir de cette date. En 1987, 1 424 pupilles étaient placés en vue d'adoption ; de 1995 à 2003, ils sont 1 000 ; ce chiffre s'est encore infléchi, passant sous la barre des 1 000 en 2005 (841 pupilles). Le nombre des pupilles de l'État admis à l'adoption représente le tiers des pupilles de l'État présents au 31 décembre 2005.

Si l'on raisonne en flux d'admission, en 2005, 784 pupilles admis en 2005 étaient présentés à l'adoption pour 3 262 admis dans la même année, soit 24,2 %.

Ce sont essentiellement l'âge des pupilles ou leur état de santé ou de handicap ou leur situation en fratrie qui expliquent aujourd'hui leur non-placement en vue de leur adoption, comme en témoigne le tableau suivant. On verra plus loin le travail effectué par certains services de l'ASE pour chercher des familles à ces enfants, dits à « particularité ».

Évolution des motifs d'absence de projet d'adoption pour les pupilles
de l'État non placés dans une famille adoptive le 31 décembre,
1989-2005



Sources : Direction générale de l'action sociale (DGAS), 1989-2003
Observatoire national de l'enfance en danger (Oned), 2005

In thèse de Juliette Halifax, déjà citée, 2007.

Les éléments d'explication de la diminution des adoptions nationales

Le primat de la famille biologique et du maintien des liens familiaux

La situation de l'adoption nationale est d'abord la résultante d'une évolution heureuse, conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant, qui a permis des progrès dans la contraception, un accompagnement des parents en difficulté, une modification également de la représentation des femmes seules, accompagnée d'une moindre stigmatisation de leur situation.

Elle est également liée à une représentation de la famille spécifique à la France qui marque les cultures et les pratiques tant des magistrats que des travailleurs sociaux et signe également les évolutions législatives observées depuis quarante ans.

Alain Grevot (in *Voyage au sein de la protection de l'enfance*, 2001), portant un regard croisé sur les systèmes de protection de l'enfance en vigueur

dans certains pays européens, souligne l'importance primordiale accordée en France à la famille naturelle et à la filiation.

L'enfant y est avant tout considéré comme un « membre du groupe familial » alors qu'en Angleterre, par exemple, il est perçu comme « un individu dont l'intérêt peut entrer plus radicalement en contradiction avec celui de ses parents ». En conséquence, « les professionnels français se réfèrent plus que leurs homologues européens à la question de la préservation des droits et des devoirs des parents et de l'autorité parentale dans les stratégies de suppléance familiale ». À l'inverse, en Allemagne, « on évoque plutôt la réalisation de conditions objectives permettant un retour à l'autonomie des familles... ; en Grande-Bretagne, les pratiques accordent une place majeure à la recherche d'un cadre de vie stable pour l'enfant si la suppléance dépasse quelques mois ». « C'est bien le lien qui constitue le cœur des préoccupations françaises. »

En écho d'ailleurs à ce schéma, s'inscrit la force de l'adoption plénière qui crée une filiation aussi complète que la filiation biologique, supprimant l'état civil antérieur de l'enfant. Parallèlement, l'adoption simple ne connaît aucun développement pour les enfants depuis sa mise en place.

Le juge pour enfants est le garant des liens. Mais, ce schéma imprègne fortement également les travailleurs sociaux, comme une volonté de se démarquer de l'histoire de l'aide sociale à l'enfance, longtemps et encore perçue comme l'institution qui place les enfants et les sépare douloureusement de leurs parents.

Dans ce cadre, l'admission d'enfants au titre de pupilles de l'État et leur placement en vue d'adoption signent, pour beaucoup d'intervenants, l'impossible restauration des liens nécessaires entre un enfant et sa famille : l'adoption a du mal à s'inscrire comme une modalité de la protection de l'enfance. Elle signifie souvent, à l'inverse, son échec ou exprimé différemment, un refus de l'abandon familial biologique.

La diminution du recours à l'article 350, qui témoigne ou non d'une politique « volontariste » des services sociaux départementaux chargés de la protection de l'enfance, illustre cette difficulté.

Les raisons culturelles et fonctionnelles du recours de plus en plus faible à l'article 350 du code civil

Un texte fréquemment remanié et pourtant de moins en moins utilisé

Un texte fréquemment remanié, largement commenté par la doctrine

Le texte

L'article 350 du code civil, dans sa rédaction actuelle dispose :

« L'enfant recueilli par un particulier, un établissement ou un service de l'aide sociale à l'enfance, dont les parents se sont manifestement désintéressés pendant l'année qui précède l'introduction de la demande en déclaration d'abandon, est déclaré abandonné par le tribunal de grande instance sans préjudice des dispositions du quatrième alinéa. La demande en déclaration d'abandon est obligatoirement transmise par le particulier, l'établissement ou le service de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant à l'expiration du délai d'un an dès lors que les parents se sont manifestement désintéressés de l'enfant.

Sont considérés comme s'étant manifestement désintéressés de leur enfant les parents qui n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires au maintien de liens affectifs.

La simple rétractation du consentement à l'adoption, la demande de nouvelles ou l'intention exprimée mais non suivie d'effet de reprendre l'enfant n'est pas une marque d'intérêt suffisante pour motiver de plein droit le rejet d'une demande en déclaration d'abandon. Ces démarches n'interrompent pas le délai figurant au premier alinéa.

L'abandon n'est pas déclaré si, au cours du délai prévu au premier alinéa du présent article, un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant et si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier.

Lorsqu'il déclare l'enfant abandonné, le tribunal délègue par la même décision les droits d'autorité parentale sur l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance, à l'établissement ou au particulier qui a recueilli l'enfant ou à qui ce dernier a été confié.

La tierce opposition n'est recevable qu'en cas de dol, de fraude ou d'erreur sur l'identité de l'enfant. »

Les remaniements

Ce texte a fait l'objet de modifications législatives régulières :

– loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 (art. 1 *Journal officiel* du 12 juillet 1966 en vigueur le 1^{er} novembre 1966) ;

– loi n° 76-1179 du 22 décembre 1976 (art. 8 *Journal officiel* du 23 décembre 1976, la notion de désintérêt inclut aussi les liens affectifs);
– loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 (art. 30 *Journal officiel* du 9 janvier 1993);
– loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 (art. 33 *Journal officiel* du 26 juillet 1994);
– loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 (art. 8 *Journal officiel* du 6 juillet 1996, l’exception de grande détresse des parents est introduite, il ne s’agit plus de préserver uniquement l’intérêt de l’enfant mais aussi celui des parents);
– loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 (art. 3 *Journal officiel* du 5 juillet 2005)⁴, supprimant l’exception de grande détresse des parents. Le parlementaire ayant soutenu cet amendement, Mme Martinez, après avoir comparé le dispositif français à celui de l’Angleterre, du Québec ou de l’Italie, qui prévoit une obligation de signalement après six mois de désintérêt manifeste, a souligné que sa démarche ne consistait pas à sanctionner les parents défavorisés pour confier et faire adopter leurs enfants par des familles plus aisées, mais à modifier, dans le seul intérêt de l’enfant, les pratiques des services sociaux qui considèrent que le lien biologique doit à tout prix être maintenu⁵.

Les débats au Sénat⁶ ont donné lieu à de vifs échanges mais ont débouché sur le maintien du texte initial. Le rapporteur, M. Milon, concluait qu’il importait de « faire évoluer les mentalités des travailleurs sociaux. On peut comprendre qu’ils hésitent à faire acter officiellement la situation du mineur délaissé, mais il faut souhaiter qu’ils parviennent, avec la finesse que requiert cet exercice difficile, à trouver le point d’équilibre entre l’aide à accorder aux parents et l’intérêt supérieur de l’enfant⁷ ».

Les commentateurs juridiques ont considéré que le risque d’une utilisation abusive de l’article 350 du code civil dans son dernier état n’était pas fondé. En effet, les deux procédures de déclaration judiciaire d’abandon et d’adoption sont distinctes et indépendantes. Le lien de filiation biologique peut d’ailleurs être maintenu si l’enfant ayant fait l’objet d’une déclaration judiciaire d’abandon est adopté simplement⁸.

En tout état de cause, le fait de supprimer l’exception de grande détresse ne va pas avoir pour effet de procéder à un réveil brutal de l’article 350 si un changement de pratique n’intervient pas chez les juges et les travailleurs sociaux qui considèrent la déclaration judiciaire d’abandon comme un échec

4 Sur l’historique de ces modifications, voir P. Salvage-Gerest, « l’article 350 alinéa 1^{er} du code civil, cinquième version », *droit de la famille* n° 7, juillet 2005

5 Assemblée nationale débats 1^{re} séance du 12 avril 2005, p. 2843 et suivantes.

6 Sénat séance du 22 juin 2005, p. 4457 et suivantes.

7 Rapport n° 398 (2004 / 2005) M. Milon, p. 22.

8 Pascale Salvage-Gerest « Genèse d’une quatrième réforme ou l’introuvable article 350 alinéa 1 du code civil », *actualité juridique famille*, 2005, p. 350.

de leur action commune qui vise à restaurer l'autorité parentale des parents de naissance (cf. *infra*).

Le « désintéret manifeste », une notion mal définie

L'article 350 du code civil tente de cerner la notion de désintéret manifeste qui ne résulte pas seulement d'une situation objective mais doit s'accompagner d'une attitude subjective. Les juridictions doivent examiner si les parents ont agi pour maintenir leurs liens affectifs avec l'enfant.

Si l'appréciation de la situation de fait relève de la compétence des juges du fond, la Cour de cassation a déjà affirmé que : « Dès lors que le désintéret manifeste des parents, dont la constatation est exigée par l'article 350 du code civil, n'est pas établi, l'intéret de l'enfant ne constitue pas une condition suffisante permettant de déclarer judiciairement l'abandon⁹. »

Mais, à partir du moment où la juridiction du fond estime, après un examen approfondi des marques d'attention du ou des parents, qu'elles sont suffisantes pour établir le caractère volontaire du désintéret, la décision se trouve légalement justifiée.

Ainsi, une cour d'appel a pu retenir que les visites d'une mère à sa fille au rythme d'une par année, n'étaient pas de nature à entretenir et à maintenir des liens affectifs suffisants et que le prononcé d'une déclaration d'abandon était justifié¹⁰.

En définitive, la Cour de cassation laisse aux juridictions du fond le soin d'apprécier le désintéret pourvu qu'il soit volontaire et suffisamment caractérisé. Une visite annuelle peut donc ne pas être considérée comme une marque d'intéret suffisante, les juridictions ne se contentent pas de procéder à une simple approche factuelle et de comptabiliser les marques d'intéret, elles en apprécient le contenu.

Ainsi, un parent peut se manifester dans le délai d'un an sans que son intervention soit jugée suffisante :

« Mais attendu d'une part que la cour d'appel a pu décider, [...] que les deux démarches accomplies par M^{me} C pendant l'année ayant précédé l'introduction de la demande en déclaration d'abandon, non concrétisées par une nécessaire reprise de contact organisée en vue de renouer des relations affectives suivies avec l'enfant, ne constituaient pas, à elles seules une marque d'intéret suffisante pour celle-ci ;

« attendu, d'autre part, que la cour d'appel a relevé [...] que les difficultés rencontrées par M^{me} C ne constituaient pas un obstacle insurmontable au

9 C. cass. 1^{re}, 16 juillet 1992, n° 91 12872, n° 91 12871.

10 C. cass. 1^{re}, 8 décembre 1998, n° 9705015.

point de rendre involontaire l'absence de manifestation de sa part auprès de l'enfant¹¹.»

L'idée, communément partagée, qu'un simple envoi de carte postale suffirait à rendre impossible une demande en déclaration d'abandon n'est pas fondée. Toutefois, ce n'est pas tant la décision elle-même qui pose difficulté, que la saisine des tribunaux.

Une obligation de saisine non sanctionnée

Les travailleurs sociaux ont l'obligation, selon l'article 350, de saisir la juridiction de la demande en déclaration judiciaire d'abandon. Toutefois, outre la difficulté à caractériser le désintérêt manifeste et la possibilité qui leur est offerte de maintenir, même artificiellement, un lien avec la famille biologique, il importe de relever que cette obligation n'est pas sanctionnée.

La proposition faite par le Conseil supérieur de l'adoption (CSA) consistant à déplacer l'article 350, intégré actuellement dans le code civil au titre relatif à la filiation adoptive, dans le titre IX du code civil relatif à l'autorité parentale, ne semble pas en soi de nature à modifier le comportement des services de l'aide sociale à l'enfance¹². En revanche, la réflexion proposée par le conseil sur la durée des placements conserve toute son actualité. Seule une évaluation régulière et pluridisciplinaire permettra de trouver pour l'enfant le statut adapté à sa situation, ce statut n'étant pas figé mais nécessairement évolutif.

Une désaffectation progressive

Les déclarations judiciaires d'abandon sont stables depuis ces cinq dernières années avec un nombre de demandes et de décisions rendues qui oscille autour des 200. Il convient toutefois de relever que pour la période 1989-2005, les pupilles admis à la suite d'une décision judiciaire d'abandon ont connu une baisse de 70 %¹³.

Nature de la demande TGI	2000			2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée
Déclaration d'abandon	247	230	7,9	215	248	6,8	183	193	10,9	211	190	8,0	209	202	8,4	209	206	7,4	219	198	7,1

Source : ministère de la Justice, répertoire général civil, DAGE – SDSSEd.

11 C. cass. 1^{re}, 12 octobre 1999, n° 9818916.

12 Rapport sur la pratique et l'avenir de la déclaration judiciaire d'abandon, avril 2005, p. 8.

13 Rapport Oned 2006, *op. cit.*, p. 9.

Les juridictions ayant prononcé un nombre de déclarations judiciaires d'abandon pour l'année 2006, supérieur ou égal à 8 se comptent sur les doigts d'une seule main, il s'agit du : tribunal de grande instance de Bobigny : 8 décisions ; tribunal de grande instance de Nancy : 8 décisions ; tribunal de grande instance de Paris : 10 décisions ; tribunal de grande instance de Marseille : 12 décisions ; tribunal de grande instance de Lille : 13 décisions.

Une faible application qui s'explique par des raisons culturelles mais aussi fonctionnelles

Le faible recours à l'article 350 s'explique, on l'a vu, par des représentations fortes de la famille biologique et par la volonté légitime et partagée de maintenir les liens entre les enfants admis à l'aide sociale à l'enfance et leurs familles. Il trouve également une explication moins évidente et moins connue dans le fonctionnement même du système.

Organisation et fonctionnement des services sociaux en charge de la protection de l'enfance

Sans avoir la prétention d'engager une étude exhaustive des services départementaux d'aide sociale à l'enfance, la mission s'est attachée à regarder, dans les 11 départements enquêtés, les liens entre le service des adoptions et ceux directement en charge de la prévention et de la protection de l'enfance.

Les services sociaux en charge de l'aide sociale à l'enfance sont de façon très majoritaires territorialisés : les référents des enfants sont placés dans des équipes de circonscription, parfois polyvalentes (Nord, Isère). Les équipes centrales de l'ASE assurent en général la régulation et la doctrine des unités de terrain. Le problème est de conduire les services de terrain à poser les bonnes questions, de faire remonter les situations problématiques et d'assurer la bonne orientation des décisions.

Plusieurs problèmes peuvent se poser.

- Les services de l'aide sociale à l'enfance sont souvent focalisés sur les cas « difficiles » (certains disent les « incasables ») qui concernent de façon fréquente des préadolescents ou des adolescents. Ils tardent à réagir pour les enfants plus jeunes, silencieux, qui ne sont pas à l'origine de problèmes immédiats pour l'environnement et en faveur desquels personne ne se manifeste. Les enfants étant placés, ils sont hors de danger et les difficultés de leur statut ne se posent qu'ultérieurement. Lorsqu'elles se présentent d'ailleurs, des statuts provisoires comme la délégation d'autorité parentale ou la mise sous tutelle d'État permettent à l'aide sociale à l'enfance avec l'aide des juges aux affaires familiales ou des tutelles de gérer le quotidien sans remettre en cause le lien juridique entre la famille

et l'enfant. Ainsi, les enfants placés sous tutelle d'État (statut moins protecteur que celui de pupille car il n'existe pas de conseil de famille) ont peu de chances de sortir de ce statut. Le rapport Oned 2006, évoque le chiffre de 4 000 tutelles confiées à l'ASE à la fin de l'année 2004, alors que ce service était seulement en charge de 2 000 tutelles en 1992 soit un doublement de 1992 à 2004.

Le même rapport constate d'ailleurs que les enfants pupilles de l'État, admis à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon, l'étaient après une moyenne de durée de prise en charge à l'ASE de cinq ans et neuf mois. Que s'est-il passé tout ce temps pour ces enfants « oubliés », dont les responsables adoption sont saisis tardivement ?

- Dans ce contexte, les études longitudinales des trajectoires des enfants placés à l'ASE font encore défaut pour éclairer les conséquences d'une gestion au quotidien de certains enfants connaissant un délaissement parental qui n'en a pas la qualification juridique. Le département du Pas-de-Calais, qui a entrepris une réflexion et une action sur ce sujet (cf. *infra* « Nouvelle loi, pratiques émergentes ») a effectué une étude sur la population des enfants confiés à l'ASE du Pas-de-Calais : « Elle révélait que 9 % d'entre eux n'avaient pas rencontré leurs parents, toutes tranches d'âge confondues, placements familiaux et placements institutionnels. » Ce pourcentage est confirmé par deux autres études : celle réalisée en 2003 par le Centre Rhône-Alpes d'épidémiologie et de prévention sanitaire pour l'ASE de Paris (sur un échantillon statistique de 100 enfants de 11 et 12 ans, 13 % n'avaient plus de lien avec leurs parents); celle du département des Yvelines en 2003 (pour un échantillon de 543 enfants, 363 bénéficiaient d'un droit de visite des parents qui dans 10 % des cas ne l'exerçaient pas).

Les conclusions ne sont pas simples : elles doivent interroger les services de l'ASE et les juges sur la mise en œuvre d'actions pour soutenir les parents mais aussi sur les conséquences à en tirer dans l'intérêt de l'enfant lorsque ces actions échouent.

- Enfin, dans les organisations observées, les services de l'adoption, qui maîtrisent juridiquement les procédures judiciaires très complexes d'admission au statut de pupilles, sont en général centralisés (ce n'est pas toujours le cas des évaluations des familles, candidates à l'adoption. Cf. Fiche 1 « L'agrément »). Même si les services de l'adoption sont tous situés dans les directions en charge de la protection de l'enfance, leur intégration dans la gestion de l'ASE ne va pas de soi. L'adoption n'est pas naturellement intégrée « idéologiquement » à la protection de l'enfance. Pour remédier à ce cloisonnement, les services qui engagent une action volontaire pour relier protection de l'enfance et adoption ont mis en place des organisations et des fonctionnements pour ménager des échanges fonctionnels entre les deux types de services (cf. « Nouvelle loi, pratiques émergentes »).

Une compétence judiciaire éclatée

Dès lors que les services de l'aide sociale à l'enfance décident d'engager une procédure en abandon judiciaire, les choses ne sont pas réglées pour autant.

« L'enfant n'a pas son juge mais ses juges »

Le juge des enfants est compétent pour les mesures d'assistance éducative (article 375 et suivants du code civil); le juge aux affaires familiales statue en matière de délégation d'autorité parentale (articles 376 et suivants du code civil); le tribunal de grande instance se prononce sur la déclaration judiciaire d'abandon; le juge des tutelles peut être saisi lorsque les parents d'un mineur sont décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale (article 390 du code civil); enfin, si la tutelle reste vacante, le juge des tutelles la défère, s'il s'agit d'un mineur au service de l'aide sociale à l'enfant (article 433 du code civil), dans ce cas la tutelle d'État ne comporte pas de conseil de famille.

Ces compétences morcelées, ces statuts différents dans leur nature (temporaires ou définitifs, relatifs à l'état de l'enfant ou à l'administration de ses biens) contribuent à l'éclatement d'un dispositif au détriment d'une réflexion cohérente et partagée sur le devenir de l'enfant.

Ainsi, un statut comme celui de la délégation d'autorité parentale peut permettre, lorsque les services de l'aide sociale à l'enfance sont délégataires de la totalité de l'autorité parentale, à ceux-ci d'assurer, sans limite de temps, la gestion d'un enfant jusqu'à sa majorité. Satisfaisante sur le plan matériel, la question se pose toutefois de savoir si un tel statut ou plus exactement si l'absence de tout statut pérenne, est conforme à l'intérêt de l'enfant.

Le nombre de délégations d'autorité parentale n'est pas négligeable, il est supérieur à 3 000 décisions annuelles :

Nature de la demande	2000			2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée	Demande	Décision	Durée
Délégation de l'autorité parentale	2466	2472	6,5	2504	2312	6,7	2971	2597	7,3	3275	2991	6,4	3331	3261	7,4	3500	3312	6,4	3373	3503	7,1

Source: ministère de la Justice; répertoire général civil, DAGE – SDESD.

Quand bien même une partie seulement de ces décisions concerne les services de l'aide sociale à l'enfance, la question de la durée de ces mesures se pose. Lorsque les services sociaux qui se voient déléguer l'autorité parentale sur un mineur, autorité qu'ils exercent durant de nombreuses années et jusqu'à la

majorité de celui-ci, ne faudrait-il pas se poser la question, au-delà de la seule gestion au quotidien de l'enfant, de son avenir et d'un projet de vie familiale ?

Dans un article sur « L'enfant et ses juges, approche transversale des procédures familiales », Laurent Gebler, relevait : « L'enfant n'a pas son juge, mais ses juges » et après avoir détaillé l'intervention, qui n'est pas nécessairement coordonnée, du juge aux affaires familiales, du juge des enfants, du juge des tutelles et du tribunal de grande instance, notait : « Notre système de régulation judiciaire de l'autorité parentale est souvent complexe, peu lisible. Il implique des magistrats distincts, certains étant spécialement formés et d'autres non, et met en œuvre des procédures d'inspiration très diverse [...] ».

Il s'agit moins de conflit de compétences que de compétence concurrente. Il n'en demeure pas moins que ces différentes procédures n'étant pas toujours utilisées à bon escient et dans l'intérêt de l'enfant, ce dernier se trouve souvent privé d'un statut beaucoup plus protecteur que celui qui lui est généralement attribué. »

Des délais de traitement judiciaires qui ne prennent pas en considération le temps et l'intérêt de l'enfant

Si la durée moyenne d'une procédure de déclaration judiciaire d'abandon s'établissait en 2006 à 7,1 mois, cette durée recouvre des disparités géographiques nombreuses : certains tribunaux de grande instance se prononcent dans le mois de leur saisine, d'autres plus d'un an après, dans certains départements enquêtés près de deux ans après la saisine. Ces chiffres doivent toutefois être pondérés par le faible nombre de demandes, variant autour de quelques unités, dont les tribunaux sont saisis, la difficulté étant d'isoler ce contentieux numériquement marginal.

Ces délais de traitement, s'ils paraissent raisonnables d'un seul point de vue de gestion, sont inadaptés lorsqu'ils se replacent dans la perspective d'un projet de vie pour l'enfant. En effet, après avoir tenté de renouer les liens avec la famille biologique, période qui peut s'étendre sur plusieurs mois, voire plusieurs années, les services sociaux ne formalisent, dans le meilleur des cas, une demande de déclaration judiciaire d'abandon qu'après une période d'un an de désintérêt manifeste : ce n'est donc qu'à un âge déjà avancé (cinq ou six ans) que l'enfant peut prétendre au statut de pupille. S'il est déjà bien intégré dans sa famille d'accueil, les services sociaux verront, en outre, peu d'intérêt à proposer une modification de son statut.

Nouvelle loi, pratiques émergentes

Les évolutions législatives récentes, souvent inspirées des pratiques de certains départements, conduisent aujourd'hui à modifier les regards et, à terme, les actions en matière de protection de l'enfance, dans leurs relations notamment avec les adoptions.

Les accents nouveaux de la loi 2007-293 du 5 mars 2007, réformant la protection de l'enfance

La loi 2007-293 « introduit par une série de dispositions très précises, une forme de rééquilibrage entre le respect des droits de l'autorité parentale et une meilleure prise en compte de la personne de l'enfant dans sa réalité » (Rapport de l'Oned 2007).

La notion de l'intérêt de l'enfant et de son développement physique, affectif et intellectuel inspire l'obligation, pour les services départementaux, d'établir un projet pour l'enfant et d'évaluer annuellement sa situation par un rapport s'appuyant sur un échange pluridisciplinaire : celui-ci doit vérifier que ses besoins fondamentaux sont bien pris en compte. L'importance de la continuité des liens d'attachement que l'enfant établit avec son environnement et la nécessité de construire pour lui un projet autorisent un placement de plus de deux ans lorsque les parents présentent des difficultés éducatives importantes et persistantes.

Pour autant, la loi ne rompt pas avec la tradition familialiste antérieure et multiplie les dispositions permettant de soutenir les parents en difficulté en offrant des solutions d'accueil diversifiées, reconnaissant ainsi que l'accompagnement à la parentalité constitue un des outils de la protection de l'enfance.

Dans ce cadre, elle donne un rôle central au président du conseil général dans le dispositif de prévention et de protection de l'enfance.

Les actions innovantes des départements en matière d'adoption

La réflexion sur le délaissement parental

Parmi les départements enquêtés, ceux du Pas-de-Calais, de la Meurthe-et-Moselle, des Deux-Sèvres mais aussi celui du Nord et du Maine-et-Loire et de l'Isère ont entrepris un travail conjoint des services de l'adoption et de ceux en charge de la protection de l'enfance pour évaluer l'opportunité et les possibilités de rendre « adoptables » certains des enfants placés pour lesquels le délaissement parental est fortement soupçonné ou avéré.

Plusieurs facteurs, parfois simultanément présents, expliquent la démarche de ces services.

- La prise de conscience, par les services de l'adoption, du caractère tardif de leur saisine en matière de mise en œuvre de l'article 350, alors que le délaissement était observé précocement.

- La formation à la théorie de l'attachement, développée par John Bowlby, psychiatre anglais (relayé par les travaux de Marie Ainsworth mais aussi en France par ceux de M. Berger, O. Ozoux-Teffaine, S. Marinopoulos), qui met l'accent dans les années 1970 sur le besoin « primaire » du nourrisson du contact physique et psychique avec sa mère ou avec un substitut maternel. L'attachement nécessaire qu'il doit développer dans les premiers mois et années de sa vie lui permettra de développer une sécurité affective, autorisant ultérieurement son autonomie. L'importance des interrelations entre la mère et l'enfant et l'observation de leur dysfonctionnement persistant conduiront certains pays à porter une attention particulière au placement des tout-petits et à différencier les durées maximum de placement et le rythme des évaluations selon l'âge de l'enfant. Ainsi, le Québec, dans sa nouvelle loi sur la protection de la jeunesse, limite la durée d'un placement à douze mois quand il s'agit d'un enfant de moins de 2 ans, à dix-huit mois pour un enfant de 2 à 5 ans et à vingt-quatre mois pour un enfant de 6 ans et plus. Les actions prioritaires viseront à soutenir le ou les parents (Care plan), mais ultérieurement à en tirer les conséquences dans l'intérêt de l'enfant (placement en vue d'adoption ou dans une famille d'accueil) si les évaluations ne sont pas probantes.

- La réalisation d'études longitudinales sur les parcours d'enfants placés à l'ASE, notamment ceux qui font l'objet d'un placement précoce, qui permettent d'évaluer le travail social. Celles du Pas-de-Calais, de Paris et des Yvelines ont déjà été évoquées (cf. *supra*. « Le recours de plus en plus faible à l'article 350 du code civil s'explique par des raisons culturelles mais aussi par des raisons fonctionnelles »). On mentionnera ici celle du Finistère (Enquête sur les parcours des enfants placés à l'aide sociale à l'enfance, confiée par le conseil général du Finistère à l'atelier de recherche sociologiques de l'université de Bretagne occidentale en 2006) et celle du Maine-et-Loire de 2006, menée en partenariat avec le service de pédopsychiatrie du CHU et le département de santé publique de la Faculté d'Angers sur les enfants de moins de 12 ans confiés à l'ASE pendant une période de 27 mois à partir d'octobre 2002 (357 enfants concernés, 92 enfants observés).

Au niveau national, l'Oned (Rapport 2007) commence à structurer, en lien avec les départements, un programme d'études. On attend également l'exploitation du panel mis en place par le ministère de la Justice depuis 2000 sur des enfants nés un mois donné et qui ont fait l'objet d'une mesure judiciaire.

Une première exploitation sommaire de ce panel, effectuée pour la mission par le ministère de la Justice permet de soutenir qu'en 2001, les juges des enfants ont été saisis de la situation de 11 350 mineurs âgés de moins de 3 ans (49 % de moins d'un an, 24 % d'un an révolu et 27 % de deux ans révolus). Parmi ces mineurs, 5 250 ont fait l'objet d'un placement à un moment quelconque de la procédure d'assistance éducative. Concernant les placements précoces (intervenues avant l'âge de 3 ans) et de longue durée (supérieur à 2 ans), ce sont 2 100 mineurs qui sont concernés.

Ce travail semble d'autant plus important que le dernier rapport de l'Oned de 2007 observe que 127 793 mineurs étaient « placés » en 2005 (ASE, PJJ) et que ce nombre continuait d'augmenter.

Quoiqu'il en soit, les départements concernés ont mis en place soit des groupes de travail ASE-services d'adoption (Calvados, Nord) soit une démarche des services adoption auprès des services territoriaux (Maine-et-Loire, Isère), soit une intégration fonctionnelle ASE-adoption (Meurthe-et-Moselle, Deux-Sèvres, Pas-de-Calais) pour sensibiliser les services de l'ASE à la bonne appréciation du délaissement parental et aux différents statuts envisageables pour les enfants. Les actions les plus abouties sont celles du Pas-de-Calais : plan d'action sur la formation et l'information des professionnels sur le délaissement parental, communication à terme d'un livret d'information générale sur l'abandon et l'adoption à tous les professionnels de l'enfance ; élaboration enfin d'un guide méthodologique sur l'adoption des pupilles, à destination des professionnels, leur donnant des outils d'alerte et d'analyse. Ce sont aussi celles de la Meurthe-et-Moselle qui porte une attention très ancienne aux enfants pupilles et à leur « adoptabilité ». (cf. *infra*)

L'adoption des enfants « à particularité »

Le caractère tardif de l'admission au statut de pupilles de l'État pour certains enfants, de même que l'absence de projet d'adoption pour tous ont conduit certains départements à mener une véritable politique en direction des enfants pupilles, dits à « particularité » : âge, handicap ou présence de fratries.

Certains et, depuis fort longtemps, comme la Meurthe-et-Moselle, d'autres plus récemment comme le Pas-de-Calais ou le Calvados.

La Meurthe-et-Moselle, dès 1981 avec dix autres départements et aujourd'hui avec quatre d'entre eux, a mutualisé les services d'un psychologue et d'une demi-assistante pour « apparenter » ces enfants avec des parents agréés (Organisation régionale de concertation pour l'adoption – Orca). L'apparentement fait l'objet d'un soin particulier en direction de l'enfant, de la famille d'accueil dans les cas de placement familial, et des futurs parents pour préparer le projet d'adoption

et le conduire à terme. Depuis l'origine, 173 enfants ont été adoptés dont 35 % de plus de 8 ans, présentant des difficultés psychologiques et de comportement, 21 % de 0 à 7 ans présentant des troubles psychologiques, 10 % de 0 à 7 ans un handicap physique important, 30 % de 0 à 3 ans atteints de trisomie..

Le Calvados s'est inscrit dans une démarche similaire avec trois autres départements en 2004 (Organisation régionale de concertation pour l'adoption de Normandie – Orcan) : en 2007, sept enfants de 3 à 11 ans avaient été adoptés (un échec avait été enregistré).

Ces services mutualisés bénéficient d'une subvention de l'État.

Le Pas-de-Calais a mis en place une cellule d'accompagnement à l'« adoption tardive » avec un psychologue : depuis 2004, 51 adoptions plénières ont été réalisées pour des enfants dont l'âge est supérieur à 3 ans (jusqu'à 11 ans) et 4 adoptions simples par des assistantes familiales.

Ce travail nécessairement long, très délicat exige une bonne mise en réseau en raison de la difficulté de trouver les « bons parents » pour ces enfants. Les services compétents sont en relation étroite avec des associations spécialisées (Enfants en recherche de famille – ERF – Emmanuelle Belgique) ou s'appuient sur le signalement spontané de certains parents. Leur grande expertise les conduit actuellement à travailler avec le ministère sur un référentiel de ces adoptions tardives (méthodologie d'évaluation de l'adoptabilité de l'enfant, accompagnement des enfants, de leur famille d'accueil et de leur future famille adoptive).

Le logiciel Siape (Système d'information pour l'adoption des pupilles de l'État), piloté par le ministère de la Solidarité, qui devrait mettre en relation les parents en recherche d'enfants et les enfants en recherche de famille, n'est pas utilisé dans ce travail en raison de plusieurs obstacles :

- rusticité de l'outil : la description normalisée des enfants est forcément sommaire ;
- lourdeur de son utilisation : ce sont les Ddass qui doivent rentrer dans le logiciel les caractéristiques des pupilles (dans certains cas, elles sont inactives) et les départements, celles des familles agréées.

De la même inspiration que le registre national britannique, où doivent figurer tous les enfants adoptables dans les trois mois qui suivent leur adoptabilité et toutes les familles agréées, ce logiciel n'est qu'un outil dont l'intérêt ne peut se révéler qu'une fois motivés les services et mises au point les pratiques délicates d'apparementement sur la base de référentiels.

Propositions

Il apparaît à la mission qu'une meilleure synergie entre la protection de l'enfance et l'adoption ne peut être issue que d'un travail de fond, compte tenu de la multiplicité des acteurs et de leur culture. Il sera forcément long mais il doit être méthodique et volontaire pour remporter l'adhésion de tous et ne pas apparaître comme une régression par rapport au progrès visant à maintenir les liens de l'enfant et de sa famille : il doit être conçu dans l'intérêt de l'enfant et non contre les familles.

Les mentalités sont prêtes et les compétences aussi.

À l'inverse, toute modification législative impérative serait dans un contexte très délicat prématurée et risquerait d'être inopérante.

Pour une approche pragmatique de l'intérêt de l'enfant

L'enfant doit être maintenu, dans la mesure du possible, dans sa famille

Les textes internationaux (Convention internationale des droits de l'enfant article 9) et nationaux (articles 375-2 et suivants du code civil) visent à maintenir le mineur dans son milieu d'origine, le placement de l'enfant hors de sa famille intervenant lorsque aucune alternative n'est possible.

Les services sociaux ont connu des mouvements successifs tendant à favoriser puis à restreindre les placements. Ainsi, M. Huyette¹⁴ relève : « À une approche essentiellement critique centrée sur les troubles de comportement des parents et la recherche des moyens d'en protéger les enfants, a commencé à succéder une recherche de leurs véritables causes, et des moyens d'aider les intéressés à sortir de leurs difficultés personnelles et familiales.

Cela a parfois entraîné des excès inverses des précédents. Après des séparations trop hâtives et définitives, certains professionnels se sont attachés avec obstination à maintenir les mineurs dans leur famille en espérant trop longtemps que leur intervention puisse apporter les améliorations suffisantes et alors même que les limites du danger acceptable étaient dépassées. »

L'opposition frontale entre la théorie du maintien ou de la rupture des liens, si elle n'est pas dépassée, conduit à un immobilisme de fait, préjudiciable aux enfants ; les professionnels sont conscients du caractère stérile de cette opposition et en recherche de solutions rationnelles et pragmatiques. Au-delà des idéologies, liens à tout prix, rompre à tout prix, la mise en place de dispositifs souples

14 « Le placement de l'enfant en assistance éducative » *AJ famille* n° 2 / 2007, p. 55.

permettrait de limiter les risques de perturbations dans une confrontation trop vite avec les parents démunis, maltraitants ou sévèrement perturbateurs¹⁵.

Si ce maintien n'est plus possible, l'adoption peut faire partie des alternatives envisageables

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance diversifie les mesures alternatives au placement : toutefois, celui-ci peut s'avérer nécessaire dans l'intérêt de l'enfant.

Une mesure de placement n'est jamais définitive, elle est révisable et s'accompagne d'évaluations régulières. Si toutes les mesures visant à éviter le placement doivent nécessairement être explorées et le retour de l'enfant dans sa famille recherché, la question se pose de savoir quelle est la prise en charge la plus adaptée, si ce retour s'avère impossible. Et surtout dans quels délais l'intérêt de l'enfant doit prévaloir. Le temps de l'enfant et de sa construction n'est pas celui de l'administration.

Un tel cheminement impliquera des changements radicaux de culture et d'organisation de l'ensemble des acteurs. C'est pourquoi il doit être tracé dans une action méthodique et diversifiée.

Sensibiliser les professionnels aux mécanismes de la construction et du développement de l'enfant

La loi a prévu une formation obligatoire pour les inspecteurs de l'ASE qui prennent leurs fonctions.

Il conviendrait également de revoir les formations initiales des travailleurs sociaux (assistants sociaux, éducateurs spécialisés) pour s'assurer que leur sensibilisation aux mécanismes psychiques de la construction du jeune enfant (notamment théorie de l'attachement) est effectuée lors des formations initiales. Ce sont aujourd'hui les régions qui sont responsables des formations sociales. Cependant, l'État dispose encore dans ce domaine d'un levier par l'intermédiaire des Drass qui doivent élaborer des référentiels de formation, sur lesquels s'appuient les programmes en formation.

En outre, les formations continues mises en place par les départements pourraient également prévoir, sous l'impulsion ministérielle, un plan de sensibilisation à ce sujet : ainsi, à la fin des années 1980, a été élaborée une formation à la maltraitance des enfants sous l'égide du ministère des Affaires sociales, qui a beaucoup contribué à la prise de conscience du problème.

15 « Le maintien des liens avec les parents », *AJ famille*, n° 2 / 2007 M. Lasbats, p. 72.

Améliorer l'utilisation de l'article 350

Un référentiel partagé sur les critères de délaissement

Le problème du délaissement se pose pour une partie des enfants placés. Cependant, le placement précoce et l'importance pour l'enfant d'une construction du lien d'attachement dans ses premiers mois doivent conduire à porter une attention particulière aux tout petits.

En raison de la prégnance des schémas culturels et de la sensibilité du sujet, la mission propose d'envisager le problème sous un angle pragmatique et expérimental, afin de rompre avec les affrontements idéologiques du secteur.

Pour une conférence de consensus autour des critères et des outils d'évaluation du délaissement

La mission propose, à l'instar des conférences de consensus engagées dans le domaine de la santé ou de la justice sur « les bonnes pratiques juridictionnelles de l'expertise civile », de réunir une conférence de consensus rassemblant des acteurs du monde judiciaire (parquet, juge des enfants, des tutelles), social (assistants sociaux, psychologues, inspecteurs de l'ASE), de la pédopsychiatrie afin d'élaborer des référentiels autour des situations de délaissement identifiant :

- les critères du délaissement ;
- les outils d'évaluation tant de l'enfant que de ses rapports avec son ou ses parents ;
- les rythmes nécessaires et le temps de l'évaluation ;
- la mobilisation des moyens nécessaires autour du ou des parents et de l'enfant pendant les périodes d'observation ;
- l'élaboration *in fine* d'un projet pour l'enfant.

Pour une utilisation expérimentale du référentiel au profit de tout petits enfants placés précocement

Sur la base de cette plateforme de recommandations, qui pourrait être élaborée dans les six mois, seraient mises en place des expérimentations dans des départements volontaires (plusieurs de ceux rencontrés par la mission y sont prêts) qui porteraient en priorité, mais par forcément uniquement, sur les tout petits enfants placés précocement. La mise en place d'une évaluation pluridisciplinaire (juges, services sociaux, pédopsychiatres), à l'instar de la composition de la conférence de consensus, s'attacherait, sur la base du référentiel, à observer, dans ces départements, l'évolution de ces enfants et de leurs rapports avec les parents, en fonction d'un plan de soutien aux parents discuté collectivement. Une réflexion sur le statut adéquat des enfants concernés accompagnerait le

suivi des enfants et des parents. Dans certains cas, la réflexion pourra d'ailleurs conduire les services à amener les parents à consentir à l'abandon, mais aussi à l'adoption.

Un comité national qui pourrait être composé à l'identique de la conférence de consensus piloterait le suivi des expériences permettant de valider ou d'aménager les référentiels et de donner à terme un guide de bonnes pratiques aux départements sur le sujet du délaissement mais aussi sur celui de la bonne utilisation des différents statuts de protection des enfants (DAP, tutelle) et « la mise en place de passerelles entre eux¹⁶ ».

En tout état de cause, donner l'instruction aux juridictions d'examiner les demandes de déclarations judiciaires d'abandon dans des délais plus rapides

Sans attendre, une instruction ministérielle aux parquets devrait leur enjoindre de veiller à ce que les déclarations judiciaires d'abandon soient examinées dans les délais les plus rapides, dès lors qu'ils ont été saisis par les services sociaux, étant entendu qu'un certain nombre de vérifications sont nécessaires. En effet, dès qu'elle parvient au greffe de la juridiction, la requête en demande de déclaration judiciaire d'abandon est transmise au parquet pour avis et enquête au dernier domicile connu du ou des parents. Cette dernière démarche est nécessaire à l'envoi de la convocation au parent, ce dernier disposant d'un délai pour consulter le dossier avant l'audience. Cela étant, un délai de trois mois serait envisageable.

Mieux informer sur l'adoption simple pour donner, dans certains cas, une place à la famille biologique

L'article 347 du code civil précité prévoit que peuvent être adoptés les enfants pour lesquels les père et mère ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption. L'adoption simple, moins radicale pour la famille biologique qu'une déclaration judiciaire d'abandon, pourrait constituer, dans l'intérêt des enfants dont la famille ne peut assurer l'entretien, une solution satisfaisante. Pour autant, elle n'est pas utilisée, en dépit des souhaits exprimés par nombre d'acteurs auditionnés par la mission : le caractère révocable de l'adoption simple semble constituer un obstacle majeur pour les familles adoptantes de même que son caractère « dégradé » par rapport à l'adoption plénière. La question se pose avec d'autant plus d'intérêt que certaines adoptions interviennent à un âge tardif pour l'enfant.

16 Rapport n° 398 Sénat de M. Milon : « Les passages de la tutelle d'État, de la délégation totale d'autorité parentale, du retrait d'autorité et du recueil par les services de l'ASE vers des statuts ayant vocation à prendre en compte sur le long terme la situation du mineur, comme celui de pupille de l'État, mériteraient d'être plus fréquents » (p. 11).

La question de la dualité, voire de la rivalité entre famille naturelle et adoptive n'est pas forcément insurmontable. Les Britanniques qui connaissent une adoption nationale majoritaire l'ont pragmatiquement réglé de la façon suivante. Sur la base des rapports des travailleurs sociaux, les tribunaux statuent sur les contacts avec la famille d'origine. Dans le projet initial d'adoption pour l'enfant, la question des modalités de contact avec sa famille biologique est déjà abordée, sont ainsi définies la fréquence, la nature, la médiatisation de ces contacts. Lorsque l'adoption est prononcée, le juge décide s'il convient de les poursuivre ou de les suspendre. Les tribunaux peuvent en outre charger un agent du suivi des contacts entre l'enfant et sa famille d'origine.

Le Conseil supérieur de l'adoption¹⁷ s'est déjà interrogé, dans le cas de placement de longue durée, sur la possibilité de permettre un accueil par une famille candidate à une adoption avec maintien des liens entre l'enfant et sa famille d'origine, tout en relevant qu'une telle suggestion nécessite une réflexion approfondie et une étude complète sur la faisabilité et les modalités de la démarche.

Tout aménagement de la législation sur la filiation est extrêmement délicat et les voies d'évolution du contenu de l'une ou l'autre des adoptions ne sont pas évidentes. La mission propose donc de renforcer l'information sur l'adoption simple auprès des départements et des familles adoptantes.

Mettre en place un pilotage judiciaire coordonné autour d'un parquet de la famille

L'éclatement des compétences judiciaires en ce qui concerne le statut des enfants protégé, associé au risque de prise de décisions contradictoires ou à l'absence de décision, amène à se poser la question d'un lieu unique d'orientation et de synthèse. Le parquet, qui agit déjà en partenariat avec les conseils généraux dans d'autres domaines, pourrait constituer un point d'entrée pertinent.

Toutefois, au sein même du parquet, deux services sont concernés, le parquet des mineurs et le service civil du parquet. Aussi, paraît-il cohérent de regrouper ces deux compétences sous le vocable de « parquet de la famille », le lien devant être établi par un même service tant avec les juges des enfants et les services de police des mineurs, qu'avec les juridictions civiles amenées à statuer notamment sur les délégations d'autorité parentale, les adoptions ou les déclarations judiciaires d'abandon.

Le « parquet de la famille » pourrait par ailleurs contribuer à la formation, notamment des personnels des départements, sur le choix du statut de l'enfant et son évolution, étant précisé qu'une meilleure adéquation du statut de l'enfant

17 Rapport sur la pratique et l'avenir de la déclaration judiciaire d'abandon, avril 2005, p. 9.

à sa situation passe nécessairement par une bonne connaissance notamment des statuts intermédiaires.

Valoriser les bonnes pratiques sur les adoptions tardives et l'adoption des enfants à particularité

Les adoptions tardives d'enfants, pupilles de l'État, à particularité, font l'objet aujourd'hui d'une bonne expertise et d'un capital de compétences qu'il convient de valoriser par la production de référentiels. Ceux-ci, en cours, doivent être produits dans les six mois, être largement diffusés (réunions régionales) afin d'inciter les départements qui ne les pratiquent pas à les mettre en place.

Ils devront comporter des référentiels d'organisation car il est clair que les petits départements doivent dans ce sujet s'allier avec de plus importants (mutualisation des moyens). Les réseaux constitués autour de cette problématique (services départementaux, associations) peuvent être reliés, valorisés par le ministère (site Internet) pour être mieux connus des familles.

La mission n'est pas convaincue de l'intérêt de l'outil informatique Siape, même s'il était amélioré, dans un domaine qui exige une action « sur mesure » et délicate pour apparenter les enfants et les familles adoptantes.

Fiche 3

L'intérêt de l'enfant et l'adoption internationale

L'intérêt de l'enfant, fondement de l'action des pays d'origine et d'accueil en matière d'adoption internationale

Des textes conventionnels internationaux qui placent l'intérêt de l'enfant au cœur du dispositif de l'adoption

Les conventions multilatérales

La Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989

L'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 dispose: « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

L'article 20 de cette même convention prévoit: « 1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État.

Les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.

Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la *kafala* de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. »

L'article 21 précise: « Les États parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière et veillent à ce que l'adoption d'un enfant ne soit autorisée que par les autorités compétentes qui vérifient, conformément à la loi

et aux procédures applicables et sur la base de tous les renseignements fiables relatifs au cas considéré, que l'adoption peut avoir lieu eu égard à la situation de l'enfant par rapport à ses père et mère, parents et représentants légaux et que, le cas échéant, les personnes intéressées ont donné leur consentement à l'adoption en connaissance de cause, après s'être entourées des avis nécessaires ;

Reconnaissent que l'adoption à l'étranger peut être envisagée comme un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant, si celui-ci ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé ;

Veillent, en cas d'adoption à l'étranger, à ce que l'enfant ait le bénéfice de garanties et de normes équivalant à celles existant en cas d'adoption nationale ;

Prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que, en cas d'adoption à l'étranger, le placement de l'enfant ne se traduise pas par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables ;

Poursuivent les objectifs du présent article en concluant des arrangements ou des accords bilatéraux ou multilatéraux, selon les cas, et s'efforcent dans ce cadre de veiller à ce que les placements d'enfants à l'étranger soient effectués par des autorités ou des organes compétents. »

La Convention internationale des droits de l'enfant place ainsi l'adoption (article 20) parmi les mesures de protection de remplacement données à l'enfant qui ne peut rester dans son milieu familial ; l'adoption internationale étant envisagée comme un mode de protection de l'enfant (« un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant » article 21).

La convention insiste d'une part sur l'expression du consentement des parents ou des représentants du mineur, d'autre part sur l'équivalence des garanties entre adoption nationale et internationale, enfin sur la nécessité de veiller à ce que l'adoption ne se traduise pas par un profit matériel indu.

La Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale

La Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale vise, dans son préambule, la Convention internationale des droits de l'enfant et précise : « convaincus de la nécessité de prévoir des mesures pour garantir que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux, ainsi que pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants ».

Par nature flexible et difficile à définir de façon fermée, il est possible d'avancer que l'intérêt de l'enfant, en matière d'adoption internationale, passe par la vérification de son « adoptabilité » et la recherche d'une famille qui soit

en mesure de répondre à ses besoins, si possible dans son pays de naissance et à défaut à l'étranger.

En 1994, la Conférence de La Haye de droit international privé a adopté une recommandation spécifique concernant l'application de la convention de 1993 aux enfants réfugiés ou internationalement déplacés. Il en ressort qu'avant d'entamer toute démarche, il importe de retrouver les parents de l'enfant et de rechercher les membres de sa famille, en outre, la coopération du Haut Commissariat pour les Réfugiés doit être sollicitée. À la suite de l'opération Arche de Zoé, l'Unicef a réitéré son appui aux instruments internationaux adoptés en matière de droits et d'adoption des enfants et notamment à la convention relative aux droits de l'enfant et à la Convention de La Haye.

Le projet de convention européenne en matière d'adoption des enfants révisant la convention du 24 avril 1967

Le Conseil de l'Europe a révisé et actualisé, courant 2006, sa convention de 1967, signée mais non ratifiée par la France. L'objectif de cette convention, complémentaire à la Convention de La Haye, est d'harmoniser le droit substantiel des États membres en créant des règles minimales en matière d'adoption.

Le nouveau projet a été soumis au comité des ministres pour adoption.

Les conventions bilatérales

La France et le Vietnam ont signé à Hanoi le 1^{er} février 2000 une convention bilatérale relative à la coopération en matière d'adoption d'enfants. Proche de la Convention de La Haye, cet instrument a permis de reprendre les adoptions internationales dans un cadre juridique sécurisé reposant sur l'existence de deux autorités centrales; la mise en place d'un département de l'adoption internationale, en 2003, au ministère de la Justice vietnamien a ainsi contribué à l'encadrement des procédures.

Les autorités vietnamiennes ont exprimé le souhait, lors du second comité de suivi de la convention, de rendre obligatoire le passage des candidats français par un organisme agréé pour l'adoption, ce qui est à présent le cas depuis le 1^{er} janvier 2006.

Plusieurs pays d'accueil ont ensuite signé avec le Vietnam des conventions bilatérales de ce type (Danemark, Italie, Suède, États-Unis, Québec, Suisse, Belgique, Luxembourg et récemment, le 5 décembre 2007, Espagne).

Aux termes de la convention franco-vietnamienne, l'autorité centrale vietnamienne s'assure notamment qu'« après examen des possibilités locales de prise en charge de l'enfant, l'adoption internationale s'avère la solution la plus conforme à son intérêt » et que le consentement à l'adoption a été donné

en pleine connaissance de ses effets juridiques dans le pays d'accueil (article 11 de la Convention).

Les accords administratifs

Afin de normaliser et de sécuriser les procédures d'adoption conduites dans certains pays d'origine n'ayant pas encore ratifié la Convention de La Haye ni négocié d'instruments bilatéraux, la France a conclu des protocoles de coopération administrative.

Ainsi, avant que le Cambodge ne ratifie la Convention de La Haye, le 6 avril 2007, la France, souhaitant reprendre dans un contexte progressif et sécurisé les adoptions internationales, a conclu, le 8 juin 2006, un protocole de coopération administrative relatif à la coordination des procédures d'examen des demandes d'adoption au Cambodge par des ressortissants français.

Ce protocole prévoit que les demandes des candidats doivent nécessairement être présentées par un organisme agréé public (AFA) ou privé contrôlé par le ministère français des Affaires étrangères et dûment enregistré au Cambodge au ministère des Affaires sociales. Le 11 mai 2007, l'organisme agréé Amis des enfants du monde et l'Agence française de l'adoption ont obtenu l'autorisation des autorités cambodgiennes d'intervenir dans les procédures d'adoption internationales.

Dans son préambule, le protocole précise que le but de l'adoption internationale est « de donner une famille permanente à l'enfant pour lequel une famille ou une solution convenable de placement ne peut être trouvée dans son État d'origine ».

Il revient ainsi au Cambodge de s'assurer des conditions d'adoptabilité des enfants qui doivent être inscrits depuis au moins six mois dans le fichier des enfants adoptables et ne pas avoir pu trouver de solutions locales de prise en charge.

La recommandation 1443 (2000) du Conseil de l'Europe « pour un respect des droits de l'enfant dans l'adoption internationale ¹ »

Dans des termes dépourvus d'ambiguïté, l'assemblée relève: « L'adoption internationale doit permettre à un enfant de trouver une mère et un père dans le respect de ses droits, et non à des parents étrangers de satisfaire à tout prix un désir d'enfant, il ne saurait y avoir un droit à l'enfant. »

1 Texte adopté par l'assemblée le 26 janvier 2000 (5^e séance).

L'assemblée recommande aux États membres de s'inscrire dans le dispositif mis en place par la Convention de La Haye et de développer une coopération bilatérale et multilatérale indispensable à une application effective de cet instrument. Par ailleurs, les États sont invités à assurer une préparation approfondie et obligatoire comme étape préalable à toute démarche d'adoption.

La résolution du Parlement européen du 16 janvier 2008, vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant [2007/2093 (INI)]

La résolution du Parlement européen, qui précède la communication du résultat des travaux engagés par la commission sur l'impact des actions actuelles de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'enfant à paraître courant 2008, s'inscrit dans l'objectif de l'adoption d'un livre blanc.

Si les principales priorités définies par le Parlement concernent principalement la violence dont les mineurs sont victimes, la pauvreté et les discriminations, le travail des enfants, leur droit à l'information et à l'éducation, ainsi que la santé des mineurs, ce texte, qui envisage aussi la question de l'adoption dans ses articles 110 et 111, pourrait servir de point d'accroche à une réflexion et à une action dans le domaine de l'adoption.

L'intérêt de l'enfant, un fondement théorique qui doit être mis en pratique

Des États toujours plus nombreux à ratifier la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale

La convention constitue un socle de référence dont le champ s'élargit constamment. Actuellement, plus de 70 pays sont parties à la convention. L'élargissement des pays signataires, sur trois périodes de référence 1995-1999 (36 États concernés), 2000-2003 (20 États supplémentaires), 2004-2008 (20 autres États supplémentaires) est détaillé par les tableaux suivants. Ceux-ci opèrent une distinction des États signataires entre les membres de l'organisation de la conférence, et ceux qui ne le sont pas. Cette précision, interne au fonctionnement de la conférence, est sans incidence sur l'application de la convention elle-même.

États membres de l'Organisation**1995-1999**

États	Date d'entrée en vigueur
Mexique	1-V-1995
Roumanie	1-V-1995
Sri Lanka	1-V-1995
Chypre	1-VI-1995
Pologne	1-X-1995
Espagne	1-XI-1995
Équateur	1-I-1996
Pérou	1-I-1996
Canada	1-IV-1997
Venezuela	1-V-1997
Finlande	1-VII-1997
Suède	1-IX-1997
Danemark	1-XI-1997
Norvège	1-I-1998
Lituanie	1-VIII-1998
Paraguay	1-IX-1998
France	1-X-1998
Pays-Bas	1-X-1998
Australie	1-XII-1998
Nouvelle-Zélande	1-I-1999
Israël	1-VI-1999
Bésil	1-VII-1999
Géorgie	1-VIII-1999
Autriche	1-IX-1999
Monaco	1-X-1999
Chili	1-XI-1999

Source: www.hcch.net/index

Classement par date d'entrée en vigueur

2000-2003

États	Date d'entrée en vigueur
Panama	1-I-2000
Islande	1-V-2000
Italie	1-V-2000
République tchèque	1-VI-2000
Albanie	1-I-2001
Slovaquie	1-X-2001
Allemagne	1-III-2002
Slovénie	1-V-2002
Estonie	1-VI-2002
Bulgarie	1-IX-2002
Luxembourg	1-XI-2002
Lettonie	1-XII-2002
Suisse	1-I-2003
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	1-VI-2003
Bélarus	1-XI-2003
Afrique du Sud	1-XII-2003

Source: www.hcch.net/index

Classement par date d'entrée en vigueur

2004-2008

États	Date d'entrée en vigueur
Uruguay	1-IV-2004
Portugal	1-VII-2004
Turquie	1-IX-2004
Malte	1-II-2005
Hongrie	1-VIII-2005
Belgique	1-IX-2005
Chine, République populaire de	1-I-2006
États-Unis d'Amérique	1-IV-2008

Source: www.hcch.net/index

Classement par date d'entrée en vigueur

États non membres de l'Organisation**1996-1999**

États	Date d'entrée en vigueur
Équateur	1-I-1996
Costa Rica	1-II-1996
Burkina Faso	1-V-1996
Philippines	1-XI-1996
Andorre, Principauté d'	1-V-1997
Moldova, République de	1-VIII-1998
Colombie	1-XI-1998
Maurice	1-I-1999
Burundi	1-II-1999
El Salvador	1-III-1999

Source : www.hcch.net/index

Classement par date d'entrée en vigueur

2004-2007

États	Date d'entrée en vigueur
Guinée, République de	1-II-2004
Thaïlande	1-VIII-2004
Madagascar	1-IX-2004
Azerbaïdjan	1-X-2004
Saint-Marin	1-II-2005
Belize	1-IV-2006
Mali	1-IX-2006
République dominicaine	1-III-2007
Arménie	1-VI-2007
Cuba	1-VI-2007
Kenya	1-VI-2007
Cambodge	1-VIII-2007

Source : www.hcch.net/index

Classement par date d'entrée en vigueur

2000-2003

États	Date d'entrée en vigueur
Mongolie	1-VIII-2000
Bolivie	1-VII-2002
Guatemala	1-III-2003
Inde	1-X-2003

Source : www.hcch.net/index

Classement par date d'entrée en vigueur

L'état des ratifications fait apparaître un équilibre entre pays d'origine et d'accueil. Il convient toutefois de relever que les États signataires font un usage qui leur est propre de la convention. Ainsi et indépendamment du ralentissement inhérent à la mise en œuvre d'une nouvelle organisation, la ratification puis l'entrée en vigueur de la convention n'implique pas nécessairement une augmentation du nombre des adoptions, certains pays (tels le Mexique, le Pérou ou le Chili) qui ont ratifié très tôt la convention ne proposent pas ou très peu d'enfants à l'adoption internationale, alors que d'autres, comme la Colombie, proposent de façon régulière et selon des procédures bien établies tous les ans environ 300 enfants à des candidats français (321 en 2006, 293 en 2005, 314 en 2004).

Des structures institutionnelles chargées de veiller au respect de l'intérêt de l'enfant dans les procédures d'adoption internationales

Le rôle d'impulsion et de contrôle des autorités centrales dans le cadre de la Convention de La Haye et les défaillances françaises

Le succès d'un instrument conventionnel repose sur son application effective et sur une vision partagée des États contractants. C'est pourquoi la Convention de La Haye prévoit que la ratification de la convention doit entraîner la mise en place, tant dans les pays d'accueil que d'origine, d'une autorité centrale chargée de réguler les procédures de l'adoption internationale, d'animer mais aussi de contrôler les opérateurs nationaux qui interviennent dans son champ.

C'est au travers d'une communication régulière passant nécessairement par une connaissance des interlocuteurs et des dispositifs nationaux concernés qu'une autorité centrale peut s'affirmer. Une telle affirmation passe par la définition d'actions en direction de pays avec lesquels il est décidé d'engager ou d'entretenir une stratégie de coopération.

L'autorité centrale doit ainsi définir un plan d'action, aménageable en fonction de l'évolution parfois rapide de la situation de l'adoption internationale, lui permettant d'initier, de développer et d'anticiper son action à l'égard des pays d'origine et d'accueil. L'autorité centrale est bien le lieu où les orientations en matière d'adoption internationale doivent être discutées.

Or, il n'en rien aujourd'hui en France.

L'autorité centrale française, jusqu'à sa réunion du 17 juin 2004, se réunissait régulièrement, à savoir tous les trois ou quatre mois. Près d'un an s'est écoulé entre sa 16^e réunion (du 17 juin 2004), et sa 17^e réunion (du 26 mai 2005), puis entre sa 20^e réunion (du 29 juin 2006), et sa 21^e réunion (du 28 juin 2007). Ces délais ne permettent pas un pilotage opérationnel satisfaisant. C'est en fait le secrétariat général de l'autorité centrale, structure permanente, qui exerce directement les fonctions d'autorité centrale. La dichotomie entre l'autorité centrale et son secrétariat devrait être repensée.

Lorsque l'autorité centrale française se réunit, les dossiers sont évoqués sans analyse d'ensemble de la situation des pays et sans vision prospective.

Les rapports annuels, adressés au Premier ministre lorsque l'autorité centrale relevait encore de sa tutelle, qui permettaient d'effectuer, *a posteriori*, un bilan de l'année écoulée, devaient après la réforme de 2006 être destinés au ministère des Affaires étrangères: depuis 2005, aucun rapport n'a été établi (le rapport 2008 est en cours d'élaboration).

L'intervention de l'autorité centrale n'est pas optimale, faute de temps et de moyens.

Faute de temps d'abord, puisqu'elle continue encore à traiter des dossiers individuels dans une proportion non négligeable. Au mois de novembre 2007, le secrétariat général de l'autorité centrale avait encore la charge de 2 531 dossiers individuels, alors que l'AFA en avait 2 979 (1 015 initiés par elle et 1 964 repris de l'ancienne MAI) et les organismes agréés 2 918. L'actuel secrétariat général de l'autorité centrale continue donc à exercer des fonctions d'opérateur qui brouillent son image auprès de ses interlocuteurs et ne lui permettent pas de dégager le temps nécessaire à sa mission principale, telle que définie dans le décret n° 2006-1128 du 8 septembre 2006 et l'arrêté du 3 août 2007 portant création du secrétariat général de l'autorité centrale², à savoir notamment :

- les relations avec les autorités étrangères compétentes en matière d'adoption internationale;
- la collecte, la consolidation, la mise à jour des informations pertinentes sur les législations nationales en matière d'adoption;
- le suivi de l'application de la Convention de La Haye et des conventions bilatérales;
- le contrôle et l'orientation des organismes habilités pour l'adoption internationale, le suivi de leur implantation et de leur activité dans les différents pays d'origine;
- la définition d'une politique de coopération en matière d'adoption et de protection de l'enfance.

Faute de moyens ensuite. En janvier 2006, la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille comptait sur les fonctions strictement dédiées à l'adoption internationale (y compris les agents du centre d'archive et de documentation en charge de l'enregistrement des dossiers et le webmestre) 24 agents, alors qu'en septembre 2007 elle n'en comptabilisait que 15, soit une perte de 9 agents. Son budget de déplacement était en 2007 limité à la somme de 19 200 euros alors que celui alloué à l'AFA était de 270 000 euros.

Il appartient aujourd'hui à l'autorité centrale de reprendre l'initiative et de se remettre dans une position conforme à sa mission.

Une nécessaire participation à l'élaboration d'outils communs pour une mise en œuvre effective de la convention

La Conférence de La Haye de droit international privé a organisé deux commissions spéciales sur le fonctionnement pratique de la convention, l'une en novembre 2000, l'autre en septembre 2005. L'objectif de ces rencontres, qui réunissent plus de 200 experts de plus de 60 pays, ainsi que de nombreux observateurs, est d'aboutir à un meilleur fonctionnement de l'instrument conventionnel. Après avoir répondu

² Arrêté du 3 août 2007 portant création du secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale NOR MAE 076093A, JO, 22 août 2007.

à un questionnaire détaillé, il est procédé à un examen précis des structures institutionnelles et des procédures qui amène à l'adoption de recommandations, véritables lignes directrices d'application de la convention.

Par ailleurs, un certain nombre d'outils pratiques sont élaborés : formulaires, guides de bonnes pratiques.

Il importe que, dans ce domaine, la France occupe toute sa place au regard notamment de sa position de pays d'accueil majeur, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

La coopération entre autorités centrales

Les autorités centrales européennes ont instauré des réunions annuelles qui permettent un échange fructueux d'informations. La Conférence de La Haye encourage ce type d'initiative, aussi développé par les pays d'Amérique latine qui se rencontrent régulièrement. Dans une recommandation n° 11, prise à l'issue de la commission spéciale de septembre 2005, il était relevé : « Les États contractants sont encouragés à organiser et participer à des réunions régionales et/ ou bilatérales pour échanger des informations et des bonnes pratiques. » La France était absente lors de la dernière réunion des pays d'accueil européens qui a eu lieu à Riga en octobre 2007.

La question de la connaissance du nombre et du profil des enfants adoptables dans les pays d'accueil constitue aussi un axe de coopération déterminant.

Dans deux recommandations, la commission spéciale précitée encourage les États contractants à un partage d'information :

– « 12. La commission spéciale reconnaît l'importance de la transmission aux États d'accueil par les États d'origine d'informations relatives aux besoins des enfants afin de mieux identifier les futurs parents adoptifs.

– 13. La commission spéciale reconnaît qu'à titre de bonne pratique, les autorités dans les États d'accueil devraient coopérer avec les autorités dans les États d'origine afin de mieux comprendre les besoins des enfants dans les États d'origine. »

C'est à l'autorité centrale qu'il appartient de travailler en ce sens en assurant aux différents opérateurs (OAA et AFA) la communication d'une information actualisée. S'il en avait été ainsi, il serait apparu que les autorités chinoises ainsi que les autorités vietnamiennes et cambodgiennes n'ont pas posé de limite ou de « quotas » relatifs au nombre de dossiers pouvant être déposés par les candidats français.

Il ressort en effet de la visite de la mission à Pékin, en janvier 2008, et des propos du directeur général du Centre chinois pour les affaires d'adoption (CCAA) qu'aucune limite quantitative n'a été posée à l'égard des candidats à l'adoption, le directeur affichant un principe d'ouverture et d'équité, regrettant la timidité des organismes accrédités français et citant le contre exemple espagnol : l'Espagne a adopté, en 2006, 1759 enfants chinois, en 2005, 2 753 enfants et s'apprête à

en adopter plus de 1 000 en 2007. Dans le même temps, la France en a adopté 458 en 2005, 314 en 2006 et moins de 200 en 2007 (précisément 176).

Concernant le Vietnam, la mission a pu constater, au cours de son déplacement effectué à Hanoï courant janvier 2008, qu'aucune limitation n'était posée par les autorités vietnamiennes quant au nombre de dossiers déposés par les candidats français. Le vice-ministre de la Justice a clairement précisé que le champ était libre pour tous les organismes agréés et qu'il n'y avait pas de raison que la France ne retrouve pas sa place de partenaire privilégié, aucun quota n'ayant été déterminé. Les Américains ont adopté, dans le courant de l'année 2007, environ 1 000 enfants vietnamiens. L'Espagne a signé une convention avec le Vietnam le 5 décembre 2007, l'ambassadrice d'Espagne au Vietnam suit particulièrement ce dossier et prépare l'arrivée des organismes agréés espagnols, deux nouveaux agents consulaires ayant été recrutés dans cette perspective.

Dans ce contexte, les adoptions que les organismes agréés français et l'AFA réaliseront au Vietnam seront à la mesure de leur engagement, de leur professionnalisme et de leur aptitude à investir de nouvelles provinces et de nouveaux orphelinats.

Le rôle de l'autorité centrale française, dans la relation directe qu'elle doit entretenir avec ses homologues, est d'orienter les opérateurs (OAA et AFA) vers les pays qui sont en mesure de proposer des enfants à l'adoption internationale, la Chine et le Vietnam sont dans ce cas.

Le chiffre des adoptions réalisées en 2007 s'établit à 3 162 adoptions d'enfants étrangers. Cette baisse importante trouve, en partie, son explication dans les options géographiques retenues.

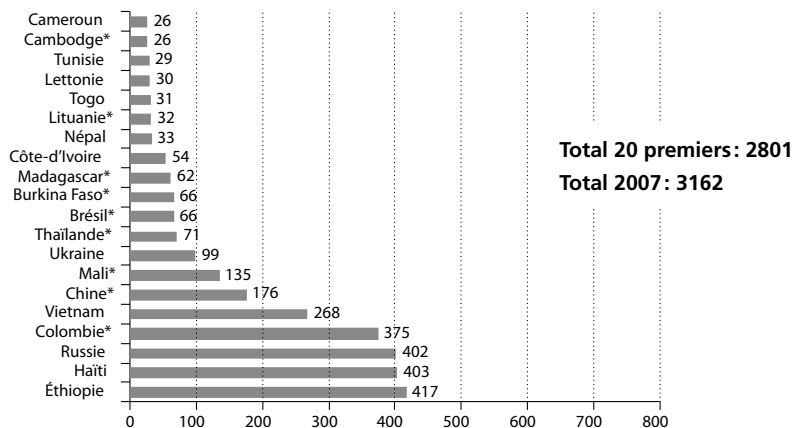
Certains pays d'accueil concentrent leurs adoptions sur quelques pays d'origine avec lesquels ils réalisent un nombre important d'adoptions; ainsi l'Espagne a réalisé plus de 3 000 adoptions sur deux pays, la Chine et la Russie³, les autres pays, bien que proposant un nombre significatif d'enfants à l'adoption, venant nettement derrière.

Un examen des principaux pays d'origine des enfants adoptés en France (plus de 20 visas délivrés) sur ces cinq dernières années fait apparaître une organisation différente :

- un premier groupe de moins de dix pays avec un nombre de visas délivrés annuellement supérieur à 200 se dégage ;
- un deuxième groupe de même importance vient ensuite avec de 50 à 100 enfants adoptés ;
- puis un troisième groupe avec moins de 50 visas délivrés.

3 En Chine, l'Espagne a adopté 2 753 enfants en 2005, 1 759 en 2006 ; en Russie, elle a réalisé 1 262 adoptions en 2005, 1 290 en 2006.

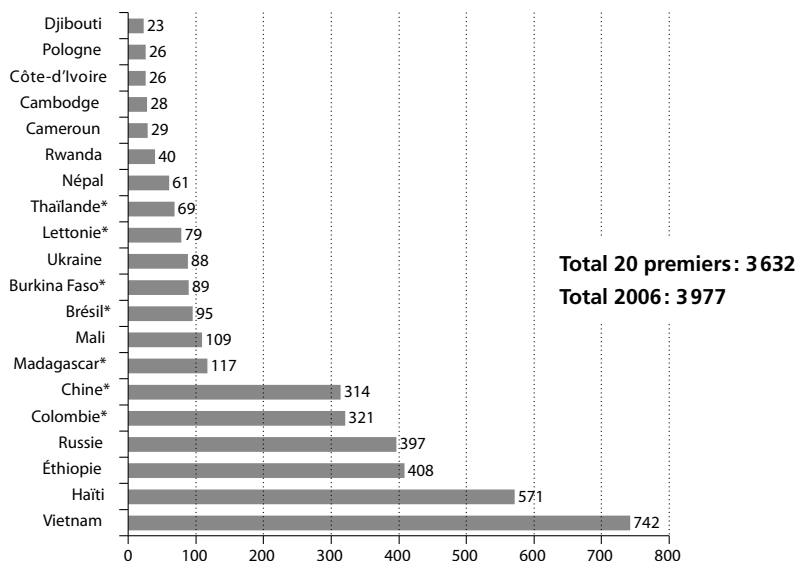
Adoptions réalisées en 2007 – Pays dont le nombre de visas est supérieur à 20



* Pays La Haye.

Source : ministère des Affaires étrangères, secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale.

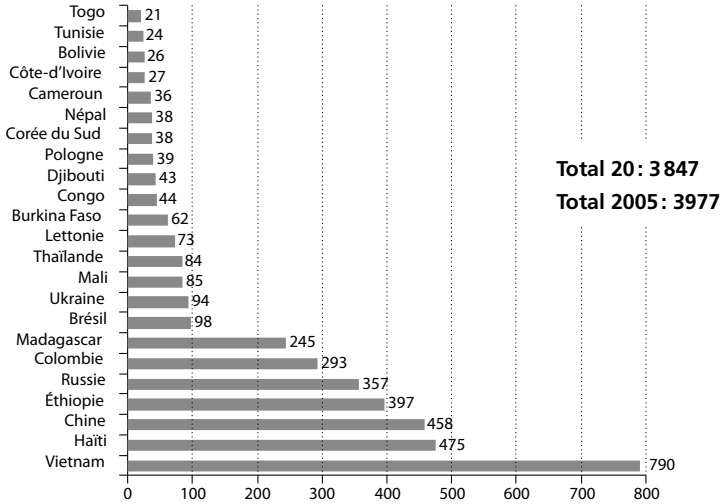
Adoptions réalisées en 2006 – Pays dont le nombre de visas est supérieur à 20



* Pays La Haye.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes, secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale.

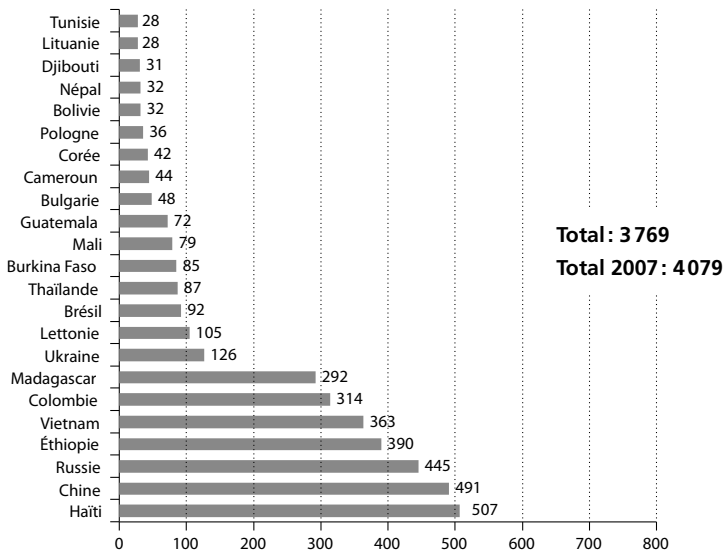
Adoptions réalisées en 2005 – Pays dont le nombre de visas est supérieur à 20



* Pays La Haye.

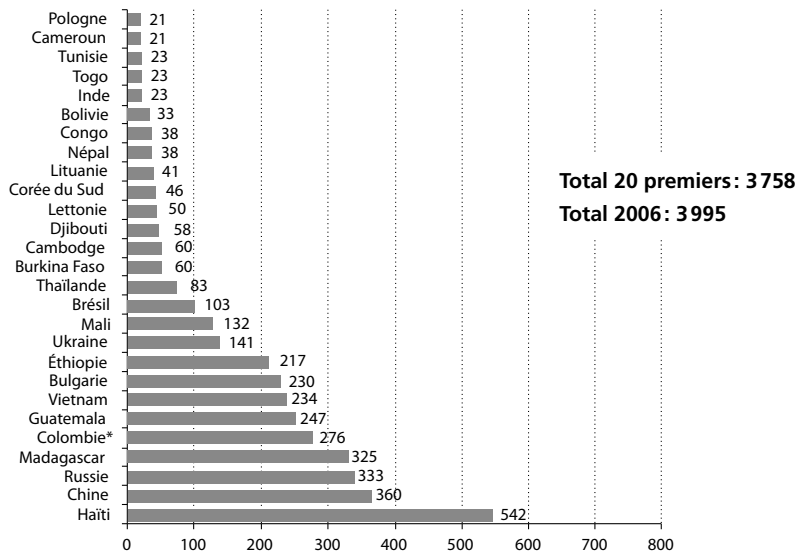
Source : ministère des Affaires étrangères, secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale

Adoptions réalisées en 2004 – Pays dont le nombre de visas est supérieur à 20



* Pays La Haye.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes, secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale

Adoptions réalisées en 2003 – Pays dont le nombre de visas est supérieur à 20

* Pays La Haye.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes, secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale.

L'année 2007 se caractérise par une diminution significative du nombre de pays appartenant au premier groupe.

Cette diversification a des avantages et permet, en cas d'interruption brutale des adoptions, un report des candidatures sur d'autres pays, toutefois on peut s'interroger sur l'absence d'un réel développement des adoptions françaises sur un pays comme la Chine qui, selon des procédures maintenant bien connues et balisées, permettrait, aux dires mêmes des autorités chinoises (cf. *supra*), de conduire dans des conditions satisfaisantes un nombre plus important de démarches.

La reprise des adoptions au Vietnam en application de la convention bilatérale a connu une progression graduelle passant de :

- 44 adoptions en 2001 ;
- à 61 adoptions en 2002 ;
- à 234 adoptions en 2003 ;
- à 363 adoptions en 2004 ;
- à 790 adoptions en 2005 ;
- à 742 adoptions en 2006 ;
- à 268 adoptions en 2007.

Toutefois, en 2007, moins de 300 adoptions ont été réalisées. Le Vietnam a certes souhaité un passage exclusif par organisme agréé mais avait fait part de ce souhait aux autorités françaises lors de la dernière réunion du comité de suivi du 13 avril 2005, et leur avait laissé le temps, en différant cette mesure au 1^{er} janvier 2006 et en s'engageant à traiter les dossiers individuels reçus avant cette date, d'organiser une transition entre l'interruption des procédures individuelles et l'intervention des OAA.

La contrainte que s'est imposée l'AFA, en limitant à 200 les dossiers envoyés, conjuguée à une lenteur d'implantation dans les provinces, voire à une action concurrente avec les organismes agréés français dans certains orphelinats, n'a pas permis aux opérateurs français, dans un pays où notre coopération a toujours en ce domaine été très active, d'occuper la place qui aurait pu être la nôtre.

Une application aux États non parties, des principes de la Convention

Il appartient à l'autorité centrale, dans ses rapports avec les pays qui n'ont pas encore ratifié la Convention de La Haye d'appliquer les principes définis dans cette convention. Plus précisément, et en termes de coopération, Madagascar qui a ratifié la convention le 12 mai 2004 mais peine à la mettre en œuvre pourrait faire l'objet d'une action de coopération spécifique en raison des liens privilégiés entretenus avec la France. Une aide à la mise en place et au fonctionnement de l'autorité centrale pourrait être envisagée.

Concernant Haïti, qui n'a pas ratifié la Convention de La Haye, et constitue pour la France un pays d'origine majeur (571 enfants adoptés en 2006, 475 en 2005, 507 en 2004, 542 en 2003), une action de coopération visant à venir en aide aux autorités locales pour mettre en place un système de protection de l'enfance, améliorant les conditions d'accueil des enfants et garantissant leur adoptabilité, a été évoquée lors de la réunion de l'autorité centrale du 28 juin 2007. Cette instance, qui a par ailleurs constaté la dégradation de la situation dans ce pays, n'a pas été en mesure de faire valider cette proposition. Son récent déplacement (2-7 décembre 2007) devrait se traduire par des perspectives concrètes de coopération.

L'intérêt de l'enfant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

L'article 8 de la Convention relatif au respect de la vie privée et familiale ne garantit pas un droit à l'adoption.

Dans une décision déjà ancienne, mais régulièrement réaffirmée, relative à une ressortissante italienne célibataire souhaitant adopter alors que sa loi

nationale ne le lui permettait pas, la Commission européenne des droits de l'homme, statuant sur la recevabilité de sa demande, a jugé :

« que le droit d'adopter ne figure pas, en tant que tel, au nombre des droits garantis par la convention et que l'article 8 de la convention n'oblige pas les États à accorder à une personne le statut d'adoptant ou d'adopté⁴».

Toutefois, le prononcé d'une décision définitive d'adoption permet aux adoptants, quand bien même ils n'auraient pas encore instauré une réelle communauté de vie, de se fonder sur l'article 8 et 6 de la convention.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans une affaire Pini et Bertani.../ Roumanie⁵, qui concernait l'adoption d'enfants roumains ayant fait l'objet de décisions définitives d'adoption non exécutées par les autorités roumaines, a jugé que :

« 155. la Cour a toujours affirmé qu'une importance particulière devait être attachée à l'intérêt supérieur de l'enfant afin d'examiner si les autorités nationales avaient pris toutes les mesures nécessaires que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elles pour assurer le regroupement de l'enfant et de ses parents. Elle a notamment conclu sur ce point qu'un tel intérêt pouvait, selon sa nature et sa gravité, l'emporter sur celui du parent [...]

156. La cour estime que l'importance à privilégier les intérêts de l'enfant par rapport à ceux des parents est accrue dans le cas d'une relation fondée sur l'adoption car ainsi qu'elle l'a déjà affirmé dans sa jurisprudence, l'adoption consiste "à donner une famille à un enfant et non un enfant à une famille" (Fretté/France n° 36515/97)

157. Or, force est de constater, en l'espèce, que les mineures ont rejeté l'idée de rejoindre leurs parents adoptifs et de partir pour l'Italie dès lors qu'elles ont atteint un âge à partir duquel on pouvait raisonnablement considérer que leur personnalité était suffisamment structurée [...]

164. L'intérêt des enfants imposait de tenir compte de leurs opinions dès lors qu'elles ont atteint la maturité nécessaire pour s'exprimer sur ce point

188. En s'abstenant pendant plus de trois années de prendre des mesures efficaces, nécessaires pour se conformer à des décisions judiciaires définitives et exécutoires, les autorités nationales ont privé, en l'occurrence, les dispositions de l'article 6§1 de la convention de tout effet utile. »

La Cour européenne retient l'existence d'un lien constitutif d'une vie familiale mais écarte la violation de l'article 8, au motif que les mineures ont exprimé le souhait de ne pas rejoindre leur famille adoptive, et ne retient que la violation de l'article 6§1.

4 Requête n° 31924 / 96 Di Lazzaro / Italie, voir aussi Dalloz, 2002, p. 998.

5 Arrêt du 22 juin 2004, requête n° 78028/01 et 78030/01, JDI, 2005, n° 2, p 519, droit de la famille décembre 2004, étude n° 30, *RJPF* novembre 2004, n° 11, p. 21 ; Dalloz 2004, p. 3026.

En tout état de cause, elle reconnaît qu'un lien de filiation purement juridique, ne correspondant ni à une parenté par le sang, ni à une relation affective, est constitutif d'une vie familiale.

Une évolution extensive de la notion de vie familiale

La Cour rappelle régulièrement que la notion de famille au sens de l'article 8 de la convention ne se borne pas aux seules relations fondées sur le mariage, mais englobe de façon extensive d'autres liens.

Obligations positives

Ainsi, elle a admis que la rupture du lien de filiation entre une fille majeure et handicapée et sa mère, résultant de son adoption par le concubin de cette dernière, ne répondait pas à un besoin social impérieux et n'était pas nécessaire dans une société démocratique, l'État, en l'espèce la Suisse, ayant omis de garantir aux requérants le « respect » de la vie familiale auquel ils pouvaient prétendre⁶.

De la même façon, la Cour européenne, se fondant encore sur l'article 8 de la convention, n'hésite pas à remettre en cause les dispositions nationales luxembourgeoises relatives aux conditions de reconnaissance de la décision d'adoption prononcée à l'étranger.

Dans une affaire récente *Wagner/Luxembourg*⁷, la Cour européenne, constatant l'absence, dans la législation nationale, de dispositions permettant à une personne non mariée d'adopter plénièrement un enfant, a jugé au visa de l'article 8 de la convention, après avoir relevé que l'adoption par des célibataires était permise sans limitation dans une majorité d'États, que :

« 118. l'article 8 de la convention tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il engendre de surcroît des obligations inhérentes à un « respect » effectif de la vie familiale [...]

135 – La cour arrive à la conclusion qu'en l'espèce les juges luxembourgeois ne pouvaient raisonnablement refuser la reconnaissance des liens familiaux qui préexistaient *de facto* entre les requérantes et se dispenser ainsi d'un examen concret de la situation [...] Elle estime que les motifs invoqués par les autorités nationales – à savoir l'application stricte, conformément aux règles luxembourgeoises de conflit de lois, de l'article 367 du code civil qui réserve l'adoption plénière aux époux – ne sont pas "suffisants" aux fins du paragraphe 2 de l'article 8. »

Ainsi, la Cour européenne n'hésite pas à écarter, sur le fondement du respect de la vie familiale, des dispositions nationales qu'elle estime contraires.

6 Affaire *Emonet/Suisse* n° 39051/03, arrêt du 13 décembre 2007.

7 Affaire *Wagner/Luxembourg* n° 76240/01 du 28 juin 2007.

Obligations négatives

La cour européenne contrôle aussi l'ingérence portant atteinte aux droits des parents de naissance. Ainsi, dans une affaire PC ET SC/Royaume-Uni du 16 juillet 2002⁸, la mère ayant été condamnée pour mauvais traitements sur son fils aîné, s'était vu retirer, dès sa naissance, un autre enfant, les services sociaux ayant eu recours à une procédure judiciaire d'adoptabilité.

Après avoir rappelé que toute ingérence dans la vie familiale doit viser un but légitime et constituer une mesure « nécessaire dans une société démocratique », la Cour européenne a jugé que :

« 116. Il faut des raisons extraordinairement impérieuses pour qu'un bébé puisse être soustrait à sa mère contre le gré de celle-ci immédiatement après la naissance à la suite d'une procédure à laquelle ni la mère ni son compagnon n'ont été mêlés.

[...] La Cour attachera une importance particulière à l'intérêt supérieur de l'enfant qui, selon sa nature et sa gravité, peut l'emporter sur celui du parent

La Cour conclut que la mesure radicale ayant consisté à enlever S. à sa mère peu après la naissance n'était pas justifiée par des motifs pertinents et suffisants et qu'elle ne saurait être considérée comme ayant été nécessaire dans une société démocratique [...] à cet égard il y a donc eu atteinte aux droits des parents requérants sous l'angle de l'article 8 de la convention. »

La question controversée de l'adoption par une personne homosexuelle :

Dans un arrêt Fretté/France du 26 février 2002⁹, relatif à un refus d'agrément se fondant sur « l'absence de référence maternelle constante », le requérant ayant fait état de son homosexualité lors de son entretien avec le psychologue, la Cour européenne, après avoir relevé l'absence de consensus parmi les États sur l'opportunité de permettre à un célibataire homosexuel d'adopter et la nécessité de laisser aux États une marge d'appréciation importante, a jugé que :

« 42 – L'adoption est "donner une famille à un enfant et non un enfant à une famille" et l'État doit veiller à ce que les personnes choisies comme adoptantes soient celles qui puissent lui offrir, sur tous les plans, les conditions d'accueil les plus favorables.

Dans ces conditions, les autorités nationales, notamment le Conseil d'État [...] ont légitimement et raisonnablement pu considérer que le droit de pouvoir adopter dont se prévalait le requérant trouvait sa limite dans l'intérêt des enfants susceptibles d'être adoptés, nonobstant les aspirations légitimes du requérant et sans que soient remis en cause ses choix personnels. Si l'on tient compte de la grande marge d'appréciation à laisser ici aux États et de la nécessité de

8 Affaire PC et SC/Royaume-Uni 16 juillet 2002 n° 56547/00.

9 Affaire Fretté/France, requête n° 36515/97 du 26 février 2002.

protéger les intérêts supérieurs des enfants pour atteindre l'équilibre voulu, le refus d'agrément n'a pas transgressé le principe de proportionnalité ».

Dans un nouvel arrêt EB/France du 22 janvier 2008¹⁰, la Cour européenne s'est prononcée sur un refus d'agrément opposé à une femme, professeur en école maternelle, vivant depuis 1990 avec une femme psychologue de profession.

Après avoir considéré la motivation du refus d'agrément dans son ensemble et relevé que les orientations sexuelles de la requérante n'ont cessé d'être au centre du débat, la cour européenne a jugé :

« 95 – [...] que les dispositions pertinentes du code civil restent muettes quant à la nécessité d'un référent de l'autre sexe [...] que la requérante, présentait, pour reprendre les termes de l'arrêt du Conseil d'État, « des qualités humaines et éducatives certaines », ce qui servait assurément l'intérêt supérieur de l'enfant, notion clé des instruments internationaux pertinents.

96 – force est de constater que les autorités internes ont, pour rejeter la demande d'agrément en vue d'adopter présentée par la requérante, opéré une distinction dictée par des considérations tenant à son orientation sexuelle, distinction qu'on ne saurait tolérer d'après la convention ».

Dans son opinion dissidente, le juge Costa précise que s'il est clair qu'on ne peut barrer la route à un adoptant au motif qu'il ou qu'elle est homosexuel (le). En l'espèce, le refus d'agrément portait sur deux motifs : l'absence de référent paternel d'une part, l'absence d'implication de la compagne de la requérante dans le projet d'adoption d'autre part. Séparant les deux motifs, le juge Costa précise que le second ne paraît pas déraisonnable ou disproportionné et que le premier, à supposer qu'il soit fondé sur l'orientation sexuelle de la requérante, ne suffisait peut-être pas à contaminer la décision administrative dans son ensemble.

Cette dernière décision de la cour européenne contribue à alimenter les débats nationaux déjà existants¹¹.

Propositions

Définir un véritable plan d'action concerté avec tous les opérateurs

L'autorité centrale française doit orienter l'action des différents opérateurs (OAA et AFA). Pour ce faire, il lui appartient, dans l'immédiat, de définir une stratégie d'action prenant en considération l'aptitude des pays d'origine à proposer des enfants à des candidats étrangers (cf. *supra*), la régularité des conditions dans

¹⁰ Affaire EB/France, requête n° 43546/02 arrêt du 22 janvier 2008.

¹¹ Voir notamment Droit de la famille octobre 2003 p. 8, droit de la famille 2002, n° 9 p. 8, JDI 2, 2003, RJPf n° 4, p. 20, RTDC 2002 p 389, LPA, 10 juillet 2002 n° 137, p. 10.

lesquelles les adoptions sont effectuées, ainsi que les difficultés rencontrées, celles-ci pouvant, le cas échéant, conduire à une interruption des adoptions. La mission propose que cette stratégie puisse être explorée, dans les six mois, par un groupe de travail de l'autorité centrale actuelle. Animé par un ambassadeur en mission, composé des OAA, de l'AFA, des associations de familles adoptives et des représentants des ministères concernés et des départements, il serait chargé d'effectuer des propositions sur les priorités d'implantation de l'AFA et des OAA dans les pays La Haye et non La Haye, en fonction de l'analyse des pays d'origine.

Ce groupe pourrait définir, avec les OAA, les moyens de les renforcer dans un cadre d'actions accrues dans les pays d'origine qui en offriraient la possibilité (cf. Fiche « Les OAA »). Les propositions effectuées serviraient de base à la convention d'objectif et de gestion de l'AFA pour la fin de l'année 2008. Une définition des actions de coopération et d'aide humanitaires dans les pays qui le nécessitent serait enfin proposée en lien avec les autres directions compétentes du ministère des Affaires étrangères, mutualisant ainsi l'action de la France dans ces pays au profit des OAA et de l'AFA et peut-être permettant avec les départements qui le souhaitent de diriger vers les pays concernés des actions de coopération décentralisée.

Il conviendra ensuite de fixer, chaque année et de manière prévisionnelle, un plan d'action, de mettre en œuvre la stratégie retenue (calendrier des déplacements et invitations, actions de coopération ou de formation), d'orienter l'action de l'AFA et des OAA afin qu'ils soient en cohérence avec les objectifs définis, de suivre et d'évaluer régulièrement les actions menées, d'en faire un bilan annuel qui pourrait constituer une partie d'un rapport que le CSA devra remettre aux ministres.

Participer plus activement aux groupes de travail mis en place par la Conférence de droit international privé de La Haye et plus généralement aux réflexions multilatérales

Il s'agit des réunions régionales regroupant les représentants des autorités centrales européennes qui ont lieu tous les ans; ces rencontres sont l'occasion d'échanges d'informations et de bonnes pratiques; la France qui n'était pas représentée, notamment lors de la dernière réunion organisée à Riga en octobre 2007, devrait y prendre une part active.

La France doit également être présente dans d'autres conférences de concertation.

L'autorité centrale indienne a organisé fin 2007 une rencontre ouverte à tous les pays d'accueil afin de leur donner communication de sa politique en matière d'adoption, la France n'y était pas représentée.

La conférence de droit international privé réunit tous les cinq ans une commission spéciale regroupant les pays ayant ratifié le Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, la première commission spéciale s'est tenue en décembre 2000, la suivante en septembre 2005, il paraît nécessaire que, dans cet intervalle qui est long, les États puissent, par le biais de groupes de travail ou de réunions informelles, avoir une réflexion sur leurs pratiques et régler des difficultés communes, la France aurait tout intérêt à s'inscrire dans cette dynamique.

Participer aux programmes d'assistance technique de la Conférence de La Haye à l'égard des pays d'origine

La Conférence de droit international privé de La Haye organise des programmes d'assistance technique à l'égard des pays d'origine afin de les aider à mettre en œuvre la convention. Elle est déjà intervenue notamment au Guatemala ou au Kenya. La France devrait s'inscrire dans ce mouvement en initiant, en étroite coopération avec la Conférence de La Haye, de tels programmes dans les pays où elle est bien implantée. D'absente, au mieux de passive, La France deviendrait ainsi proactive dans ce mouvement.

Les pays de la zone Afrique ayant ratifié la Convention de La Haye sont encore peu nombreux (Burkina Faso, Burundi, Mali notamment), nos liens privilégiés avec l'Afrique devraient permettre de développer, sur ce continent, une action de coopération efficace.

Madagascar a ainsi été un pays d'origine majeur avant qu'il ne ratifie la convention et qu'elle n'entre en vigueur en septembre 2004 (325 enfants malgaches ont été adoptés en 2003, 281 en 2002), une assistance à la mise en œuvre de la convention aurait pu être envisagée. Une telle démarche passe par le préalable d'une demande d'assistance du pays d'origine. Dans le cas où cette aide est sollicitée, les autorités françaises devraient pouvoir être en mesure de s'inscrire dans des programmes d'assistance technique existants ou initier un programme en mutualisant, au besoin avec d'autres pays d'accueil, les moyens mis en œuvre.

Haïti, où la coopération française est passée d'abord par l'intermédiaire d'un expert qui était un agent de l'AFA, puis par une mission de l'autorité centrale, pourrait dans le même esprit être un pays « pilote » d'une coopération La Haye construite entre l'autorité centrale française et la conférence.

Modifier la structure de l'autorité centrale pour la rendre plus lisible et plus efficace

Dans un deuxième temps, il conviendra de modifier la structure de l'autorité centrale, qui doit, pour être visible et lisible, être une direction ou un service du ministère des Affaires étrangères, comme dans la plupart des pays d'accueil (cf. Fiche 8 « D'autres politiques d'adoption ») et non une instance non permanente (modification réglementaire). À la tête de cette direction ou de ce service, il est nécessaire que les responsabilités soient bien claires et d'un niveau suffisant.

Afin de ménager le dialogue avec les autres acteurs concernés (associations de familles adoptives, OAA, AFA, départements, éventuellement autres ministères), il serait souhaitable d'adjoindre à l'autorité centrale « nouvelle formule » un comité de concertation pour qu'existe un lieu institutionnel d'échanges entre le décideur et les opérateurs.

Toujours dans la même logique, une charte de fonctionnement devrait être mise en place entre l'autorité centrale et les opérateurs y compris l'AFA : obligation d'information mutuelle en cas de déplacements ou de mission ; obligation de prendre contact avec les ambassades, etc.

Les moyens humains et financiers de la sous-direction ou de la direction en charge de l'adoption internationale devront être ajustés pour tenir compte des objectifs qui seront dévolus à l'autorité centrale après ce travail préalable (budget 2009).

Fiche 4

Les adoptions internationales

Analyser les enjeux quantitatifs et qualitatifs de l'adoption en France conduit à s'interroger sur l'ampleur de la démarche adoptive entre pays du monde afin de mieux mesurer la place qu'y occupent les acteurs français. Au-delà d'une première approche, descriptive et destinée à évaluer le cadre global, l'on perçoit vite qu'une vision dynamique est nécessaire, tant il est vrai que le contexte de l'adoption entre pays est en constante évolution.

Combien y a-t-il d'adoptions entre pays dans le monde et comment se situe la France ?

Le nombre d'adoptions internationales augmente depuis trente ans

Il n'y a pas de mesure statistique officielle des adoptions internationales et, plus largement encore, de toutes les adoptions y compris les nationales, car il n'y a pas en ce domaine d'obligation déclaratoire pour les États, qu'ils soient d'accueil ou d'origine, pas même au titre de la Convention de La Haye du 29 mai 1993¹. Il faut donc s'en remettre aux éléments disponibles pays par pays, mais ces éléments présentent eux-mêmes des facteurs d'incertitudes. Ainsi quels chiffres sont les plus significatifs dans le cas de la France ? Ceux produits par la justice, qui s'attache aux jugements d'adoption ? Comment les croiser avec ceux produits tous les deux ans par la Direction générale de l'action sociale, qui analyse le nombre de pupilles de l'État admis à l'adoption ? Et avec ceux qui émanent des Affaires étrangères, qui disposent, à travers le nombre de visas délivrés aux enfants adoptés à l'étranger, d'un indicateur fiable mais qui doit être complété par les cas des enfants ayant une nationalité d'origine vis-à-vis de laquelle un visa pour entrer en France n'est pas ou n'est plus nécessaire (adoptions dans des pays de l'Union européenne par exemple)² ?

Des travaux d'évaluation de ces données ont néanmoins été menés, que la mission a consultés.

1 Le secrétariat de la Conférence de La Haye sur le droit international privé peut toutefois mener des enquêtes exploratoires, comme cela a été le cas en 2005.

2 C'est cette source qu'a privilégiée la mission au cours de ses travaux, d'autant que la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille (ministère des Affaires étrangères et européennes) dispose d'une base de données exhaustive reconstituée à partir d'informations remontant jusqu'à 1980.

Tableau 1
Évaluation du nombre annuel d'adoptions internationales dans le monde

Évaluation du nombre annuel d'adoptions entre pays dans le monde	Commentaires	Sources
Environ 16 300 en moyenne dans les années 1980	Estimation 1988 : 19 000	Thèse de M ^{me} Juliette Halifax : « L'adoption plénière en France : de l'établissement d'une filière légale à la constitution d'une filière sociale » – Muséum national d'histoire naturelle – septembre 2007. Cette thèse s'appuie notamment sur les travaux de M Peter Selman.
De 23 900 en moyenne au début de la décennie 1990 à 32 300 en moyenne à la fin de la décennie		Ibidem
34 000 en 2001 et, depuis, consolidation de ce chiffre aux alentours de 35 000	Estimation notamment obtenue par compilation des données disponibles en 2003 dans 25 pays représentant les principaux États d'origine	Ibidem
40 900 en 2003	Estimation obtenue par compilation des données disponibles en 2003 dans une vingtaine de pays d'accueil	Ibidem
35 000 en 2003	« Ce nombre n'est pas appelé à augmenter fortement »	Rapport de la mission commune des inspections générales des services judiciaires, des Affaires étrangères et des Affaires sociales – décembre 2003
31 667 en 1998 36 068 en 2001 41 229 en 2003 44 860 en 2004	Pour les 20 principaux États d'accueil	M. Peter Selman Université de New Castle (Royaume-Uni)
à peine plus de 40 000		Service social international – novembre 2007
44 600 en 2004	« Les dix principaux États d'origine ont représenté, avec un nombre de 36 632, 82 % des adoptions internationales »	Médecins du monde (docteur Geneviève André-Trévenec) – octobre 2007
Environ 45 000		M. Yves Nicolin, président de l'AFA – L'adoption, une nouvelle naissance (Tallandier 2007)

On le voit, il est donc difficile de se baser sur un chiffre fiable, ce qui peut être jugé irritant s'agissant de mouvements démographiques certes marginaux rapportés à la population mondiale et même aux phénomènes migratoires, mais mettant en jeu des enfants et leurs destinées si particulières. On doit d'autant plus se méfier de ces approximations que les données de base, prises une à une, sont éminemment volatiles : il suffit que la Chine et la Russie, les deux principaux pays au monde dans lesquels sont opérées des adoptions internationales depuis plusieurs années (sans doute 50 % à eux deux, par exemple en 2004), y mettent des conditions plus restrictives, et les flux sont en baisse marquée et affectent sensiblement le total mondial.

On hésite donc, dans ces conditions, à arrêter le moindre chiffre. On peut néanmoins affirmer que le nombre moyen annuel d'adoptions internationales a sensiblement augmenté (triplé, probablement) au cours des trente dernières années et l'on avancera, par convention, celui de 40 000 par an actuellement, dans le seul but de mieux situer les enjeux de l'adoption internationale pour la France.

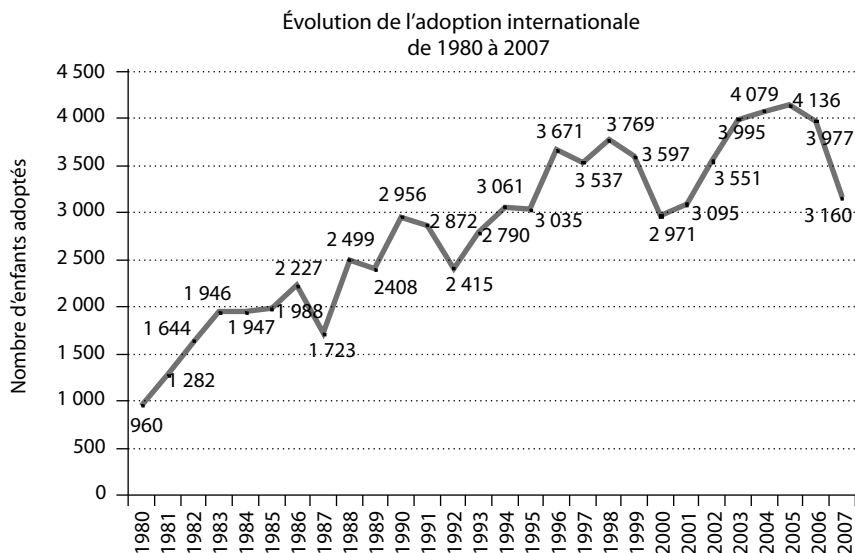
Même si le nombre d'adoptions internationales réalisées depuis la France est en baisse³, il reste significatif et fait de notre pays le deuxième ou le troisième État d'accueil

L'adoption internationale en France a été multipliée par 4 en vingt-cinq années

Elle s'est inscrite aux alentours de 4 000 enfants adoptés pendant les quatre années 2003-2006. En 2007, avec 3 160 enfants, elle est en baisse sensible, d'un peu plus de 20 % par rapport à l'année précédente et de 23,6 % par rapport à 2005.

³ Statistique provisoire telle que disponible au 31 janvier 2008, dans l'attente d'ultimes d'ajustements dépendant des informations retransmises par les postes diplomatiques et consulaires. Le nombre définitif communiqué par le ministère des Affaires étrangères et européennes est, au 15 février 2008, de 3 162.

Tableau 2
Évolution de l'adoption internationale en France de 1980 à 2007



Source : MAE.

La France se situe parmi les premiers États d'accueil, quoique loin derrière les États-Unis

Depuis l'enquête exploratoire de 2005 du secrétariat de la Conférence de La Haye sur le droit international privé et les travaux de MM. Peter Selman (2002, 2006) et Tobias Hübinette (2005), portant généralement sur l'année 2003 et cités par M^{me} Juliette Halifax dans sa thèse mentionnée ci-dessus, il ne semble pas qu'il y ait eu de nouvelle tentative d'évaluation précise du nombre d'adoptions internationales dans le monde, tout particulièrement pays par pays.

La mission, pour sa part, a tenté, sans en faire un objectif prioritaire de ses travaux, de collationner avec l'aide du réseau diplomatique les données plus récentes qui pouvaient être disponibles. Il en résulte le tableau comparatif ci-dessous, dont les résultats doivent néanmoins être lus avec beaucoup de prudence, tant paraît grande en ce domaine la diversité des modes de comptabilisation entre États. Un seul exemple : le nombre d'adoptions intrafamiliales d'enfants de nationalité étrangère est-il ou non comptabilisé, et doit-il l'être dans la mesure où il s'agit dans la plupart des cas de l'adoption par un beau-parent d'un enfant qui n'était pas antérieurement privé d'un foyer ?

Tableau 3 – Nombre annuel d'adoptions internationales dans les principaux États d'accueil

Pays	Nombre d'adoptions internationales annuelles – Données tirées de la thèse de M ^{me} Halifax et centrées sur 2003	Nombre d'adoptions internationales annuelles – Données collationnées par la mission et relatives aux années 2004, 2005, 2006 et 2007	Observations
États-Unis	21 616	20 679 en 2006 22 728 en 2005 22 884 en 2004	Les adoptions internationales représentent 15 % du total des adoptions (contre 5 % en 1992, soit 6 500 à l'époque)
France	3 995	3 162 en 2007 3 977 en 2006 4 136 en 2005 4 079 en 2004	
Espagne	3 951	4 472 en 2006 5 423 en 2005 5 541 en 2004	942 en 1997
Italie	2 771	3 420 en 2007 3 188 en 2006 2 874 en 2005 3 402 en 2004	2 772 en 2003 2 225 en 2002 346 en 2000
Canada	2 181	1 535 en 2006 1 871 en 2005 1 955 en 2004	Total de 7 500 de 2001 à 2006, mais en baisse depuis 2003
Pays-Bas	1 154	816 en 2006 1 307 en 2004	Les adoptions nationales sont de l'ordre de 60 par an
Suède	1 046	876 en 2006 1 083 en 2005 1 109 en 2004	
Suisse	815 ou 366 selon les sources	557 en 2004	+ 101 adoptions intrafamiliales en 2004 d'enfants de nationalité étrangère
Allemagne	752	506 en 2004	En baisse de 2005 à 2006
Norvège	714	426 en 2007 438 en 2006 704 en 2005 652 en 2004	
Danemark	523	500 à 600 en 2006 527 en 2004	
Belgique		Environ 460 par an 470 en 2004	Total de 1 168 du 1 ^{er} septembre 2005 au 1 ^{er} février 2008
Irlande		398 en 2004	
Nouvelle-Zélande	336		
Royaume-Uni	300	270 en 2006 367 en 2005 332 en 2004	Moyenne générale de 320 par année sur les sept années 2000 à 2006
Australie	278	421 en 2006 434 en 2005	Triplement depuis vingt-cinq ans
Israël	256		
Finlande	239	Environ 300 en 2006 289 en 2004	Triplement depuis quinze ans
Luxembourg	54		

À la lecture de ce tableau, quelques commentaires s'imposent.

- La « géopolitique » sommaire de l'adoption internationale est assez simple à décrire. Moins d'une vingtaine de pays dans le monde, pratiquement tous membres de l'OCDE, « comptent » en tant que tels, même si les ordres de grandeur doivent être d'autant plus nuancés qu'une réalité majeure doit être rappelée : les adoptions entre pays restent globalement beaucoup moins nombreuses dans le monde que le total des adoptions nationales, ne serait-ce que par le poids des États-Unis (de l'ordre de 120 000 adoptions nationales par an), mais aussi du fait croissant de l'adoption nationale dans des pays qui ne sont pas des États d'accueil (Russie, avec 8 000 adoptions nationales) et/ou qui accèdent progressivement à un niveau économique plus élevé (Asie, Amérique latine, nouveaux États membres de l'Union européenne).

- Le poids des États-Unis est déterminant puisqu'il est de plus de la moitié des adoptions internationales. On peut trouver de nombreuses raisons à cet écart, dont celles des moyens financiers mis en œuvre par les opérateurs américains – fondations, associations, adoptants eux-mêmes – mais il y en a une à laquelle on ne pense pas toujours spontanément : beaucoup de ces adoptions se font au bénéfice d'enfants de quelques années déjà, voire adolescents, et/ou souffrant de handicaps, ce qui est plus difficilement accepté en Europe.

- Apparaît ensuite le groupe des trois grands pays « latins » de l'Europe (France, Espagne, Italie) aux chiffres comparables – même si la France apparaît désormais dépassée par l'Espagne, puis l'Italie –, mais aux modes d'organisation différents. On se gardera d'émettre des hypothèses sur ce regroupement (approches culturelles, religieuses ?) sauf à constater que ce sont aussi des pays où le nombre d'adoptions nationales est très faible par rapport à leur population et plus encore par rapport au nombre de leurs enfants placés sous protection sociale. Ces trois pays font ensemble au moins un quart des adoptions internationales annuelles.

- Pour autant, un autre groupe de pays compte également et est, proportionnellement à sa population, autant engagé dans l'adoption internationale que les « pays latins » : il s'agit de la Scandinavie (Suède, Norvège, Danemark, Finlande) et du Benelux (Pays-Bas essentiellement). En simplifiant à l'extrême, on pourrait élargir ce groupe à la Suisse, l'Irlande, l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, voire au Canada, et y voir l'expression d'une réalité socio-économique : dans ces pays riches, il n'y a pratiquement plus d'adoptions nationales et seule la voie internationale reste ouverte.

- Restent alors l'Allemagne et le Royaume-Uni ; l'adoption internationale y est peu pratiquée (même si l'Allemagne dispose de quelques importants OAA), mais l'on sait que, pour le Royaume-Uni au moins, c'est la solution de l'adoption nationale qui est largement développée.

Il ressort donc que, même si le nombre d'adoptions internationales prononcées reste très inférieur aux espoirs de milliers de candidats français, la France est un acteur important en ce domaine puisqu'elle représente, en tant qu'État d'accueil, à peu près 10 % du flux annuel d'adoptions entre pays et que, loin derrière les États-Unis, elle vient à chiffres comparables avec l'Italie et l'Espagne, devançant, sur une troisième ligne, le Canada et le groupe des pays scandinaves et du Benelux.

Rapporté à la population, le nombre d'adoptions internationales réalisé par la France ne présente pas un caractère exceptionnel

Certaines études ont été menées pour tenter de dégager ce qu'on pourrait appeler un « taux d'efficacité », voire « de performance » à l'adoption internationale. On restera prudent face à ces approches, pour des raisons non seulement de technique statistique⁴ mais aussi de principe : manier de tels concepts, c'est, qu'on le veuille ou non, décliner plus facilement un « droit à l'enfant » qu'un « droit de l'enfant » ou qu'un « droit à l'enfance ». Sans compter qu'on peut s'interroger sur la signification, ici, du concept « d'efficacité » ? Est-ce de recourir majoritairement aux adoptions internationales, ou, est-ce, au contraire, de promouvoir l'adoption nationale, comme au Royaume-Uni ?

C'est donc à titre indicatif que l'on classera quelques pays d'accueil selon deux ratios successifs : le nombre d'adoptions internationales rapporté à la population (tableau 4), puis le même nombre rapporté au nombre de naissances annuelles (tableau 5). On relèvera que la France occupe, dans les deux cas, un rang moyen, ce qui, à tout le moins, conduit à penser qu'il y a des marges potentielles de meilleure « efficacité » au regard des résultats atteints par d'autres États d'accueil.

Tableau 4 – États d'accueil : nombre d'adoptions internationales rapporté à la population

Pays	Adoptions internationales (données les plus récentes)	Population *	Ratio
Espagne	4472	45 300 000	10 pour 100 000
Danemark	550 (environ)	5 500 000	10 pour 100 000
Suède	876	9 100 000	9 pour 100 000
Norvège	438	4 700 000	9 pour 100 000
Irlande	398	4 400 000	9 pour 100 000
Nouvelle-Zélande	336	4 200 000	8 pour 100 000
États-Unis	20679	302 200 000	7 pour 100 000

4 Du fait de la si grande différence d'ordre de grandeur des données comparées.

Pays	Adoptions internationales (données les plus récentes)	Population *	Ratio
Suisse	557	7 500 000	7 pour 100 000
Italie	3420	59 300 000	6 pour 100 000
France	3160	63 753 000	5 pour 100 000
Pays-Bas	816	16 400 000	5 pour 100 000
Canada	1535	32 900 000	5 pour 100 000
Finlande	300	5 300 000	5 pour 100 000
Belgique	460	10 600 000	4 pour 100 000
Israël	256	7 300 000	3 pour 100 000
Australie	421	21 000 000	2 pour 100 000
Allemagne	506	82 300 000	0,6 pour 100 000
Royaume-Uni	270	61 000 000	0,4 pour 100 000

*Population et sociétés, revue de l'Ined, n° 436, juillet-août 2007.

Tableau 5 – États d'accueil : nombre d'adoptions internationales rapporté au nombre de naissances

Pays	Adoptions internationales (données les plus récentes – généralement 2006, sauf 2004 pour la Suisse et 2007 pour la France et l'Italie)	Nombre de naissances *	Ratio arrondi
Espagne	4472	498 300	9 pour 1 000
Suède	876	109 200	8 pour 1 000
Danemark	550 (environ)	66 000	8 pour 1 000
Suisse	557	75 000	7 pour 1 000
Norvège	426	61 100	7 pour 1 000
Nouvelle-Zélande	336	58 800	6 pour 1 000
Italie	3 420	593 000	6 pour 1 000
Irlande	398	66 000	6 pour 1 000
États-Unis	20 679	4 230 800	5 pour 1 000
Pays-Bas	816	180 400	5 pour 1 000
Finlande	300	58 300	5 pour 1 000
France **	3 160	816 500	4 pour 1 000
Belgique	460	116 600	4 pour 1 000
Canada	1 535	460 600	3 pour 1 000
Australie	421	273 000	1,5 pour 1 000
Israël	256	153 300	1,5 pour 1 000
Allemagne	506	658 400	0,8 pour 1 000
Royaume-Uni	270	732 000	0,4 pour 1 000

*Ibidem. Calcul du nombre de naissances à partir du taux de natalité et de la population à mi-2007.

** La population de la France est estimée à 63,753 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2008, en augmentation de 361 000 par rapport au 1^{er} janvier 2007. Le nombre de naissances s'est élevé en 2007 à 816 500, en diminution par rapport à 2006 (830 900). L'excédent naturel a été de 361 000 habitants.

Commentaires

Comme mentionné plus haut, pareils tableaux ne peuvent appeler qu'un commentaire prudent, dans la mesure où, techniquement, les ratios dégagés sont, par définition, très sensibles au nombre exact d'adoptions, sur lequel, on l'a vu, pèsent un certain nombre d'incertitudes et d'imprécisions. Au surplus, il n'y a que pour la France que les données les plus récentes (2007) aient pu être intégrées. En 2006, le ratio pour la France était plus proche (sans l'atteindre) de 5 pour mille que de 4 pour mille. En croisant les informations de plusieurs sources, on peut reconstituer le fait que seuls trois pays, l'Espagne, la Suède et la Norvège, ont dépassé le taux de 10 adoptions pour 1 000 naissances, et ce lors des années 2004 et 2005 (en 2003 également pour la Norvège)⁵.

La France conserve néanmoins une place importante auprès de plusieurs États d'origine

L'orientation géographique des adoptions effectuées par la France est évolutive

D'une manière générale, les flux d'adoption internationale se caractérisent par une grande variabilité d'une année à l'autre, et ceci pour tous les États d'accueil.

Pour la France, deux approches peuvent illustrer cet état de fait.

Le tableau 6 compare la liste des 10 États d'origine globalement les plus importants au regard des adoptions françaises pendant, respectivement, les périodes 1980-1999, 2000-2007 et en 2007 en tant que telle. La césure 1999-2000 est prise ici de manière relativement arbitraire, encore qu'elle représente une date charnière pour un certain nombre de pays où il y avait beaucoup d'adoptions par des Français avant et moins après (Brésil, Inde, Pérou, Philippines, Pologne, Roumanie, Salvador, Vietnam) ou inversement (Chine, Éthiopie, Guatemala jusqu'en 2004, Haïti, Madagascar, Mali, Népal, Russie, Ukraine). On relève que seuls le Vietnam et la Colombie apparaissent dans les trois tableaux.

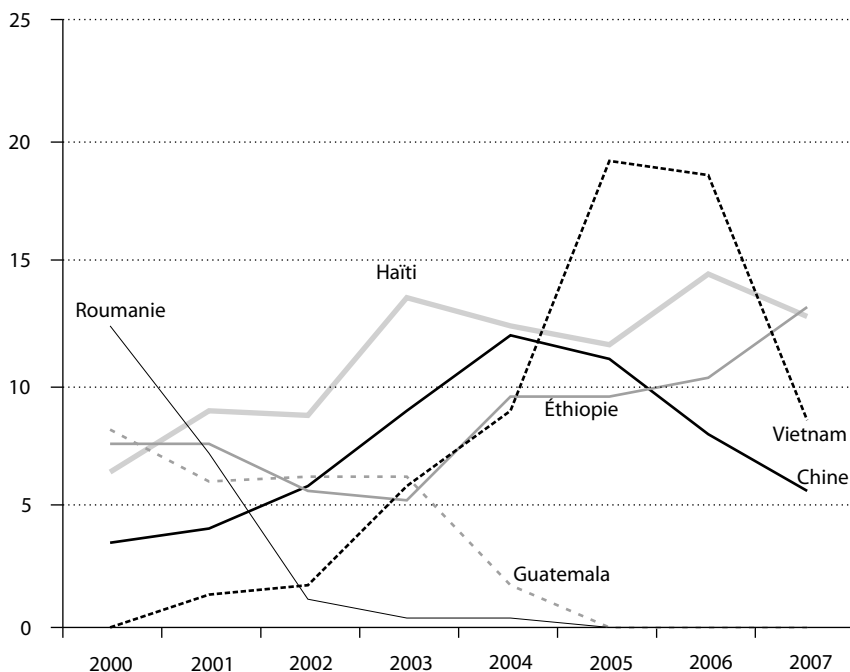
Le tableau 7 montre les fluctuations annuelles depuis 2000 (exprimées en pourcentage du total des adoptions internationales de chaque année) pour 6 importants États d'origine au regard des adoptions françaises.

⁵ Le docteur Geneviève André-Trévenec (Médecins du monde – octobre 2007) parvient aux mêmes conclusions.

Tableau 6 – Liste comparée des 10 premiers États d'origine pour la France sur les périodes 1980-1999 et 2000-2007

10 premiers États d'origine pour la France sur la période 1980-1999	10 premiers États d'origine pour la France sur la période 2000-2007	10 premiers États d'origine pour la France en 2007
Vietnam	Haïti	Éthiopie
Corée du Sud	Colombie	Haïti
Brésil	Vietnam	Russie
Colombie	Éthiopie	Colombie
Roumanie	Russie	Vietnam
Inde	Chine	Chine
Madagascar	Madagascar	Mali
Pologne	Guatemala	Ukraine
Sri Lanka	Ukraine	Thaïlande
Chili	Bulgarie	Burkina Faso

Tableau 7 – Variations annuelles des adoptions internationales dans 6 importants États d'origine pour la France



Commentaires

La grande variabilité des flux annuels d'adoptions internationales montre à quel point un pilotage fin et prospectif est nécessaire si l'on veut adapter au mieux la capacité et les orientations des opérateurs, à commencer par les organismes intermédiaires pour l'adoption et l'AFA. Elle démontre, plus globalement encore, l'intérêt de définir et d'ajuster périodiquement, au moins une fois l'an, la stratégie globale et pays par pays de la France au regard de l'ensemble des informations disponibles. Même si les dix principaux États d'origine concentrent environ 80 % des adoptions faites par des Français, aucun des quelque soixante autres (sauf cas marginaux où les adoptions correspondant à des situations au caractère plutôt exceptionnel, comme les adoptions intrafamiliales) ne saurait être négligé : certains pays, par exemple asiatiques (Inde, Sri Lanka, Corée du Sud) ou africains (Benin, Burundi, Togo), où il y a actuellement peu d'adoptions françaises, ne sont pas fermés pour autant à l'adoption internationale et certains flux qui se dégagent progressivement à travers les statistiques d'adoptions par la voie individuelle (Ukraine, Kazakhstan) doivent être examinés de près sous tous leurs aspects.

En matière d'adoptions internationales, il existe des « influences relatives » des différents pays d'accueil

Évaluer ces « taux d'influence » demande, là encore, une connaissance de données précises sur le nombre d'adoptions internationales effectuées chaque année dans les États d'origine. La mission n'a guère eu le temps et n'a pas réellement disposé des statistiques nécessaires pour mieux éclairer cet aspect du dossier. Pour autant, ce concept d'influence lui paraît d'autant plus important qu'il est fait d'une grande diversité d'éléments : densité et régularité des contacts bilatéraux à plus ou moins haut niveau ; qualité de ces contacts ; climat de plus ou moins grande confiance, compréhension, connaissance ; caractère rassemblé ou au contraire dispersé de ces contacts de la part des différents opérateurs ; qualité des dossiers présentés par les opérateurs nationaux et du suivi des enfants adoptés.

Le tableau 8 ci-dessous donne un premier aperçu du positionnement de quelques États d'accueil par rapport à quelques États d'origine.

Tableau 8 – Positionnement de quelques États d'accueil par rapport à quelques États d'origine

Pays	Total annuel des adoptions internationales	Total des adoptions françaises	Commentaires
Chine	12 000 ? 15 000 ? 13 400 en 2004 ?	176 en 2007 314 en 2006 458 en 2005	États-Unis 6 500 en 2006, 7 044 en 2004 Espagne 1 795 en 2006, 2 389 en 2004 Canada 1 001 en 2004, 973 en 2005, 608 en 2006 Pays-Bas 362 en 2006, 800 en 2004 Norvège 165 en 2006, 330 en 2005, 308 en 2004 Belgique environ 150 par an, 205 en 2004 Royaume-Uni 187 en 2006, 190 en 2005, 165 en 2004 Danemark 164 en 2004 Finlande 133 en 2004 Australie environ 30 par an Suisse 4 en 2004
Russie *	6689 en 2006 6904 en 2005 9419 en 2004	401 en 2007 397 en 2006 357 en 2005	États-Unis 3 468 en 2006, 3 966 en 2005, 5 865 en 2004 Espagne 1 294 en 2006, 1 263 en 2005, 1 618 en 2004 Italie 701 en 2006, 628 en 2005, 738 en 2004 France 401 en 2007, 397 en 2006, 357 en 2005, 445 en 2004 Puis Allemagne (188 en 2006, 149 en 2004), Irlande (153 en 2006), Israël, Canada (95 en 2006, 88 en 2005, 106 en 2004), Finlande, Suède, Suisse (51 en 2004), Finlande (41 en 2004) Royaume-Uni (24 en 2006, 41 en 2005) Belgique 64 depuis le 1 ^{er} septembre 2005
Vietnam	Environ 2 000 en 2007 1 530 en 2006 1 226 en 2005 550 en 2004	268 en 2007 742 en 2006 790 en 2005	France 742 en 2006 et 268 en 2007 après États-Unis et Italie (238 en 2006, 140 en 2005, 6 en 2004) Québec environ 100 en 2007, 34 en 2006 Scandinavie, Benelux Espagne 0 mais développement attendu en 2008 Suisse 33 en 2004
Guatemala	Environ 3 400 en 2004	0 en 2007 0 en 2006 (adoptions suspendues)	États-Unis 4 100 en 2006, 3 264 en 2004 Royaume-Uni 22 en 2006, 21 en 2005 Italie 14 en 2006, 13 en 2005
Colombie	Environ 1 750 en 2004	375 en 2007 321 en 2006 293 en 2005	Italie 289 en 2006, 245 en 2005, 330 en 2004 Espagne 260 en 2006, 256 en 2004 Norvège 85 en 2006, 120 en 2004 Pays-Bas 80 en 2006, 104 en 2004 Suisse 73 en 2004 Belgique 73 depuis le 1 ^{er} septembre 2005 Canada 38 en 2004, 18 en 2005, 31 en 2006

Pays	Total annuel des adoptions internationales	Total des adoptions françaises	Commentaires
Éthiopie	Environ 2 000 en 2006 Environ 1 500 en 2004	417 en 2007 408 en 2006 397 en 2005	États-Unis 732 en 2006; 23 OAA actifs + diaspora éthiopienne aux États-Unis France 408 en 206 Espagne 304 en 2006 Italie 227 en 2006, 221 en 2005, 193 en 2004 Belgique environ 100 en 2006 et 2007, 59 en 2005, 62 en 2004 Canada 34 en 2004, 31 en 2005, 61 en 2006 Pays-Bas 48 en 2006, 72 en 2004 Suisse 43 en 2004 Norvège 26 en 2006
Haïti	Environ 1 300 en 2006 Environ 1 150 en 2004	403 en 2007 571 en 2006 475 en 2005	France 591 en 2006 devant États-Unis, Canada-Québec (159 en 2004, 115 en 2005, 123 en 2006), Pays-Bas (41 en 2006), Espagne, Belgique (47 depuis le 1 ^{er} septembre 2005). Volontairement, les pays scandinaves n'adoptent pas en Haïti Italie 2 en 2006, 13 en 2005
Brésil		66 en 2007 95 en 2006 98 en 2005	Italie 290 en 2006, 224 en 2005 Suisse 22 en 2004 Canada 7 en 2006
Corée du Sud	Environ 2 200 en 2004	13 en 2006 18 en 2006 38 en 2005	États-Unis 1 370 en 2006, 1 711 en 2004 Australie 108 en 2004 Canada 97 en 2004, 97 en 2005, 102 en 2006 Suède 91 en 2006, 12 en 2004 Norvège 63 en 2006, 87 en 2004 Danemark 50
Burkina Faso	Environ 100	68 en 2007 89 en 2006 62 en 2005	France 89 en 2006 devant Italie (15 en 2006), Allemagne, Espagne
Pologne		20 en 2007 26 en 2006 39 en 2005	Italie 228 en 2006, 201 en 2005 France 26 en 2006
Ukraine		99 en 2007 88 en 2006 96 en 2005	Italie 201 en 2006, 465 en 2005, 655 en 2004 Espagne 181 en 2006, 349 en 2004 Allemagne 56 en 2004 Suisse 21 en 2004 Canada 16 en 2004, 39 en 2005, 23 en 2006
Lettonie	147 en 2007 114 en 2006	30 en 2007 83 en 2006 65 en 2005	États-Unis 46 en 2007, 21 en 2006, 20 en 2005 Italie 36 en 2007, 41 en 2006, 19 en 2005
Hongrie	100 en 2006	10 en 2007 7 en 2006 3 en 2005	Italie 62 en 2006, soit 60 % des adoptions Norvège 9 en 2006 Suisse 2 en 2004

Pays	Total annuel des adoptions internationales	Total des adoptions françaises	Commentaires
Inde (où il y a 3 adoptions nationales pour 1 adoption internationale)	852 en 2006 867 en 2005 1030 en 2004	25 en 2007 14 en 2006 12 en 2005	États-Unis 296 en 2005, 406 en 2004 Italie 136 en 2006, 134 en 2005, 102 en 2004 Espagne 109 en 2005, 117 en 2004 Danemark 50 à 70 par an, 100 en 2004 Suisse 51 en 2004 Canada 37 en 2004, 41 en 2005, 36 en 2006 Suède 38 en 2006 Royaume-Uni 31 en 2006, 32 en 2005 Norvège 17 en 2006
Thaïlande	environ 500 par an	71 en 2007	Suisse 82 en 2004 États-Unis 69 en 2004 Norvège 21 en 2006 Belgique 45 depuis le 1 ^{er} septembre 2005 Canada 40 en 2004, 21 en 2005, 21 en 2006 Royaume-Uni 16 en 2006, 13 en 2005
Népal (situation particulière de 2007-2008)	Environ 450 dossiers bloqués puis progressivement débloqués en 2007-2008	Environ 80 dossiers français	Autres pays adoptants : États-Unis, Espagne, Italie, Canada, Allemagne

* Site www.usynovite.ru/statistics (site officiel du Département de l'éducation, de l'enseignement complémentaire et de la protection sociale des enfants du ministère russe de l'Éducation et de la Recherche).

La France est le pays qui adopte le plus en Haïti, au Burkina Faso. Elle est également très présente en Éthiopie, en Pologne, au Vietnam (mais après les États-Unis et l'Italie), en Ukraine, en Lettonie depuis 2007. Elle vient pour la Russie derrière les États-Unis, l'Espagne et l'Italie. Il en va probablement de même pour la Chine. On relève le faible nombre relatif d'adoptions françaises dans des pays comme le Brésil et l'Inde.

La mesure des adoptions internationales en simples flux annuels en atténue quelque peu la perception d'ensemble

Du point de vue de la démographie des pays concernés, qu'ils soient États d'origine ou États d'accueil, l'adoption est une donnée parmi d'autres et peut paraître plutôt marginale lorsque l'on en considère les effets en forme de flux annuels, comme le montrent notamment les tableaux 4 et 5 ci-dessus.

Les grandeurs prennent néanmoins une dimension quelque peu différente lorsque l'on raisonne en termes de cumuls. Ainsi, pour la France, le nombre d'enfants adoptés à l'étranger depuis 28 ans s'établit désormais à environ 80 000, soit entre 12 et 13 pour 10 000 habitants.

Quelques données comparatives ont pu être rassemblées par la mission :

- en Suède on estime qu'environ 47 000 enfants étrangers ont été adoptés depuis la fin des années 1950 ;
- au Danemark, l'estimation est de 15 000 depuis 1970 ;
- en Espagne, l'estimation est de 34 000 depuis 1997.
- en Italie, 18 280 enfants étaient enregistrés comme ayant été adoptés à l'international (l'Italie n'a vraiment mis en œuvre une action coordonnée d'adoption à l'international que depuis moins d'une dizaine d'années), le tiers d'entre eux étant originaire d'Ukraine et de Russie ;
- aux États-Unis (adoptions nationales + adoptions internationales), le rythme se maintient à plus de 120 000 par an depuis le début des années 1990 et atteint actuellement 140 000 par an, et on estime à 1 000 000 le nombre d'enfants ayant actuellement un statut d'adopté ; il est donc vraisemblable que le nombre total de personnes vivant aux États-Unis et ayant bénéficié d'un statut d'adopté est de plusieurs millions. 2 à 4 % des familles accueillent un enfant adopté ;
- s'agissant d'un État d'origine, en l'occurrence la Corée du Sud, M^{me} Juliette Halifax estime, dans sa thèse sur l'adoption plénière en France mentionnée ci-dessus, que ce sont plus de 156 000 enfants qui ont été adoptés par des étrangers entre 1953 et 2004, dont les deux tiers ont grandi aux États-Unis, 11 000 en France, plus de 23 000 en Scandinavie (Suède 9 000, Danemark 8 600, Norvège 6 100), 4 100 aux Pays-Bas, 3 700 en Belgique, 3 100 en Australie ;
- pour leur part, les autorités russes évaluent à plus de 70 000 le nombre d'enfants adoptés par des étrangers depuis 1991. Il est rappelé que les enfants adoptés en Russie conservent leur nationalité russe tout en acquérant la nationalité de leurs parents adoptifs et doivent être enregistrés dans les consulats de Russie à l'étranger.

Peu de travaux ont été jusqu'à présent menés sur ces apports démographiques, quantitatifs et qualitatifs de l'adoption internationale. Quelques ouvrages rédigés par des personnes qui ont été adoptées explorent néanmoins ce sujet particulièrement riche⁶.

La mission a pris note de la contribution de décembre 2007 du Conseil supérieur de l'adoption sur ce sujet, développé dans la fiche 10 du présent rapport.

6 À titre d'illustration, il a été remis, en Suède, à la mission une contribution de M^{me} Anna von Melen, d'origine sud-coréenne *Strength to Survive and Courage to Live*.

Quelles sont les évolutions tendanciennes du nombre d'adoptions entre pays dans le monde ?

L'exemple français (tableaux 6 et 7 ci-dessus) montre à quel point est grande la variabilité des flux d'adoptions entre pays.

La mission a relevé que, d'une manière générale, la prospective sur l'évolution de ces flux dans les années à venir donnait lieu à de nombreux débats. Elle a recueilli, sur ce point déterminant, des avis souvent tranchés et parfois antagonistes.

Beaucoup de ses interlocuteurs ont fait leur analyse la plus répandue selon laquelle le nombre d'adoptions internationales dans le monde a tendance et aura de plus en plus tendance à se stabiliser, voire à diminuer, du fait de nombreux facteurs dans les pays d'origine : croissance économique, amélioration des systèmes de protection sociale, diminution des abandons d'enfants, développement de l'adoption nationale, baisse de la fécondité, multiplication des conditions de toute nature posées aux adoptants étrangers (âge ou écart d'âge entre adoptant et adopté, situation matrimoniale, revenus, rapports de suivi post-adoption...), encadrement local plus strict des procédures dans le respect de l'intérêt des enfants et des engagements internationaux... Ainsi, pour l'organisme autorisé Œuvre de l'adoption, « le nombre d'enfants proposé à l'adoption dans les États étrangers est appelé à se réduire inéluctablement. Ces États tendent, les uns après les autres, à restreindre l'adoption de leurs enfants par des familles étrangères et encouragent d'abord l'adoption nationale, conformément à l'esprit de la Convention de La Haye⁷ ». C'est d'ailleurs bien cette même analyse globale qui sous-tendait le colloque « L'adoption internationale aujourd'hui » organisé à Paris par l'Agence française pour l'adoption les 7 et 8 novembre 2007.

Il est vrai que les statistiques récentes sont parlantes, comme le montre le tableau ci-dessous des évolutions récentes constatées dans la plupart des États d'accueil : l'on constate une baisse généralisée sauf dans le cas de l'Italie.

Mais d'autres interlocuteurs de la mission ont, sinon affirmé le contraire, du moins pris leurs distances par rapport à cette analyse en partant des constats simples de l'augmentation relativement régulière depuis le début des années 1980 du nombre d'adoptions internationales effectuées dans les principaux pays d'accueil, ainsi que du nombre d'enfants en situation de délaissement dans beaucoup de pays et des tendances plutôt ouvertes se dessinant encore ou à nouveau parmi certains États d'origine. Reçu le 19 décembre 2007 par la mission, M. Hans Van Loon, secrétaire général de la Conférence de La Haye de droit international privé a exprimé ce point de vue prudent et ouvert.

7 Note de synthèse remise à la mission le 29 novembre 2007 par MM. R Hennuyer, président, et J. Genty, vice-président de l'Œuvre de l'adoption.

Tableau 9 – Évolutions récentes du nombre d'adoptions internationales dans les principaux États d'accueil

États d'accueil	Évolutions constatées	Données
États-Unis	- 9 % de 2005 à 2006	22 728 en 2005 20 679 en 2006
France	- 3,8 % de 2005 à 2006 - 20,6 % de 2006 à 2007	4 136 en 2005 3 977 en 2006 3 162 en 2007
Espagne	- 2 % de 2004 à 2005 - 17,5 % de 2005 à 2006	5 541 en 2004 5 423 en 2005 4 472 en 2006
Italie	- 6,3 % de 2004 à 2005 + 9,8 % de 2005 à 2006 + 7,3 % de 2006 à 2007	3 402 en 2004 2 874 en 2005 3 188 en 2006
Suède	- 18,8 % de 2005 à 2006	1 083 en 2005 876 en 2006
Allemagne	en baisse de 2005 à 2006	
Canada	- 18 % de 2005 à 2006	
Norvège	- 38 % de 2005 à 2006	704 en 2005 438 en 2006
Australie	- 3 % de 2005 à 2006	434 en 2005 421 en 2006

Il y a des facteurs objectifs et subjectifs qui contribuent à une diminution du nombre possible d'adoptions internationales

La ratification de la Convention de La Haye par un nombre croissant d'États d'origine limite-t-elle le nombre possible d'adoptions internationales ?

L'entrée en vigueur progressive de la Convention, notamment dans les pays d'origine, a sans conteste des effets vertueux en contraignant au respect des procédures bilatérales strictes qu'elle fixe – tel le contrôle des adoptions par l'autorité centrale. Elle apporte les garanties souhaitables tant dans l'intérêt des enfants que dans celui des candidats à l'adoption. Ce respect se traduit néanmoins dans la plupart des cas par une complexité (apparente) accrue de ces procédures, notamment dans les États d'origine, complexité d'autant plus grande que les procédures antérieurement existantes étaient légères et incertaines. Il s'ensuit souvent une période d'adaptation, qui conduit, pendant le temps de

mise en conformité, soit à une fermeture temporaire des pays aux adoptions internationales, soit à une diminution de ces dernières.

À titre d'illustration, cette phase est celle qu'ont traversée, ces dernières années, des pays comme le Mali, le Burkina Faso, Madagascar, la Thaïlande.

Madagascar, par exemple, a ratifié la convention en mai 2004 puis mis en place une autorité centrale qui a commencé par suspendre les procédures en cours et par se donner le temps de dresser un bilan de la situation, notamment dans les orphelinats. La mise en œuvre effective de la Convention a d'abord été fixée au 1^{er} janvier 2007, puis au 1^{er} janvier 2008. Des dossiers ont néanmoins pu être traités, mais l'inflexion dans la courbe des adoptions par des parents français est significative : 325 en 2003, 292 en 2004, 245 en 2005, 117 en 2006, 62 en 2007.

La ratification de la Convention de La Haye, par la priorité donnée à l'adoption nationale, peut conduire à fixer des critères plus restrictifs à l'adoption internationale

Selon le principe de subsidiarité, les États d'origine doivent favoriser l'adoption nationale, ce qui conduit à une diminution du nombre d'orphelins ou d'enfants abandonnés en bas âge proposés à l'adoption internationale.

Cela vaut plus particulièrement pour les États d'origine en évolution économique positive rapide.

C'est, par exemple, le cas du Brésil, où l'évolution positive du contexte socio-économique, une politique fédérale active incitant au retour des enfants délaissés dans leur foyer familial et la préférence nationale en matière d'adoption ont conduit les « conseils judiciaires pour l'adoption » (il y a un conseil par État) à geler les accréditations de nouveaux organismes intermédiaires de l'adoption (dont le nombre est plafonné à 36, dont 16 pour l'Italie, 4 pour l'Espagne, 5 pour la France⁸), à décliner toute adoption internationale d'enfants de moins de 5 ans sauf fratries ou handicaps et à inverser le dispositif de prise de contact entre opérateurs, puisque l'initiative de propositions d'appariements appartiendra désormais aux conseils judiciaires et non aux organismes autorisés.

C'est aussi le cas de l'Inde, où, à l'occasion d'une conférence internationale organisée en octobre 2007 par l'autorité centrale indienne (CARA – Central Adoption Resource Authority), les responsables indiens ont annoncé qu'il y avait désormais trois adoptions nationales pour une adoption internationale et confirmé qu'un nombre grandissant de parents indiens souhaitaient adopter alors que le nombre d'enfants à adopter diminue. Les enfants sont proposés à

8 Les autorités brésiliennes ont exceptionnellement accepté en 2007 d'examiner la candidature de l'AFA, mais ne lui avaient pas encore accordé une accréditation en début d'année 2008.

l'adoption nationale pendant au moins 90 jours avant de pouvoir être adoptés à l'international et certains tribunaux semblent délibérément traiter avec lenteur les procédures d'adoption internationale.

Le cas des nouveaux États membres de l'Union européenne est également significatif. L'intérêt accru de la part des familles nationales conduit les autorités responsables à ne proposer à l'adoption internationale que des enfants répondant désormais à des critères considérés comme stricts.

- En Pologne⁹ une disposition législative introduite en 1995 veut que l'adoption d'un enfant polonais par des étrangers n'intervienne que « lorsque c'est la seule manière d'assurer à l'enfant adopté le milieu familial de substitution adéquat » ; en pratique, ne sont désormais proposés que des enfants âgés de plus de 7 ans (alors que jusqu'en 2004, les enfants de moins de 3 ans pouvaient encore être adoptés), en fratries de plus de deux, ou souffrant de diverses pathologies.

- En Lituanie, où 52 dossiers de candidatures de familles françaises étaient en attente en décembre 2007¹⁰, les autorités compétentes (service de l'adoption du ministère du Travail et de la Sécurité sociale) énoncent désormais explicitement que les enfants proposés prioritairement à l'adoption internationale sont atteints de pathologies incurables ou de handicaps lourds, ou âgés de plus de 8 ans, ou appartenant à des fratries adoptables ensemble, et que les familles n'acceptant pas l'adoption d'enfants à particularité se voient opposer un délai de trois à quatre ans minimum.

- En Lettonie, les adoptions nationales progressent sensiblement, et les adoptions par des étrangers sont passées de 147 en 2006 à 114 en 2007. Les enfants relativement âgés ou souffrant d'un handicap, dont la liste figure au site Internet du ministère de l'Enfance¹¹, bénéficient d'un délai de traitement court de la part de l'administration, ce qui satisfait les adoptants américains – qui acceptent plus volontiers que d'autres des enfants relativement âgés et en fratrie, voire des adolescents – et italiens qui n'hésitent pas à adopter des enfants souffrant d'une pathologie ou d'un handicap lourds. Les adoptions américaines sont passées de 20 en 2005 à 46 en 2007, les italiennes de 19 à 36 et les françaises de 65 (et même 92 en 2004) à 30.

9 Où 21 enfants ont été adoptés par des familles françaises en 2007.

10 32 adoptions y ont été effectuées en 2007 par des familles françaises.

11 La consultation du site www.bm.gov.lv/english fait apparaître la précision avec laquelle les autorités lettones gèrent les dossiers d'adoption. La fiche relative à chaque enfant adoptable y est accessible en langues lettone, anglaise et russe. Les statistiques sont actualisées tous les mois. Au 1^{er} janvier 2008, elles faisaient clairement apparaître l'ampleur de l'écart entre la situation des enfants adoptables et les critères fixés par les candidats à l'adoption internationale. À cette date, il y avait 1 352 enfants adoptables au total, dont 635 à l'international, parmi lesquels 74 de 0 à 6 ans (dont 10 de moins de 2 ans). Or il y avait à la même date 620 dossiers de candidatures en cours d'examen par l'autorité centrale, dont 513 pour des enfants de 0 à 6 ans. À noter également que sur les 635 enfants adoptables à l'international, 348 présentaient un handicap.

- En Bulgarie, la loi prévoit qu'un enfant inscrit sur un registre régional d'adoption ne peut être simultanément inscrit sur le registre des adoptions internationales qu'après avoir été proposé trois fois à des candidats adoptants bulgares; de fait 81 adoptions internationales y ont été effectuées en 2007 (dont 11 par des familles françaises) contre 644 adoptions nationales; les enfants inscrits sur les registres des adoptions internationales sont en moyenne plus âgés que ceux inscrits au niveau national et beaucoup d'entre eux présentent des pathologies.

- En Roumanie, il a été mis fin à l'adoption internationale dans le cadre des négociations relatives à l'adhésion du pays à l'Union européenne.

Sans atteindre encore les situations pratiques décrites ci-dessus, des déclarations, à tout le moins d'intention, sont à présent faites par les autorités gouvernementales de certains pays qui s'engagent progressivement dans la Convention de La Haye. Il est significatif que la représentante du Vietnam au colloque organisé par l'AFA les 8 et 9 novembre 2007 ait axé son intervention sur la nouvelle politique nationale de protection et soin des enfants en situation difficile. Au Cambodge, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères a expliqué à la mission, début janvier 2008, que plusieurs années désormais après la guerre et, d'une certaine manière, grâce à l'aide massive des ONG internationales, mais aussi du fait d'un développement économique de l'ordre de + 10 % par an, le nombre d'enfants réellement orphelins et adoptables diminuait; et le temps viendrait rapidement où le Cambodge « gardera ses enfants comme membres futurs d'une collectivité qui se sera développée et où ils auront toute leur place ». Au Surinam, une priorité est nettement donnée aux « foyers nourriciers nationaux ».

L'entrée en vigueur de la ratification de la Convention de La Haye peut suivre, pour certains pays, une période d'arrêt volontaire des adoptions internationales

Là encore, le résultat final de pareil enchaînement est positif, mais la période transitoire est perçue comme pénalisante par la quasi-totalité des candidats adoptants.

Une situation du même type qu'au Cambodge est probable à l'avenir en Haïti, dont le gouvernement, sous l'impulsion du procureur de Port-au-Prince, et des ministères du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité ainsi que de l'intérieur, a décidé de mettre de l'ordre dans les procédures anarchiques qui prévalent actuellement dans l'adoption internationale. L'objectif est, à moyen terme, une adhésion à la Convention de La Haye, ce qui implique un contrôle plus strict des procédures et des documents administratifs et judiciaires, une application rigoureuse de la législation actuelle qui date de 1974 (et qui paraît

Le cas du Cambodge, où la mission s'est rendue les 10 et 11 janvier 2008, est une bonne illustration des effets tout à la fois vertueux et complexes d'une adhésion d'un important « État d'origine » à la Convention de La Haye.

Au Cambodge, les adoptions internationales ont été relativement nombreuses à la fin des années 1990 et au début de la présente décennie (270 adoptions françaises en 2002, 250 en 2003), puis de plus en plus réduites à partir de 2003-2004, dès lors que les principaux États d'accueil (États-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas, France), prenant la mesure des nombreuses dérives constatées¹ et d'ailleurs publiquement dénoncées (témoignage en 2002 de la Ligue cambodgienne de défense des droits de l'homme devant la Chambre des Représentants américaine ; publication en 2005 du rapport d'une enquête cofinancée par HoltInternational et l'USAID), ont limité voire quasiment interdit l'action de leurs organismes autorisés et mis fin ou tenter de mettre fin, par des refus de délivrance de visa, à de nombreuses adoptions illégales effectuées par la voie des démarches individuelles. La France a agi de la sorte en prenant la décision en juillet 2003 d'interrompre les adoptions au Cambodge : elle a, par ailleurs, travaillé à l'élaboration d'un « Protocole de coopération administrative relatif à la coordination des procédures d'examen des demandes d'adoption au Cambodge par des ressortissants français », signé le 8 juin 2006.

Conscient de l'impact très négatif des dérives antérieures sur son image internationale au moment de la reconstruction de son État et de sa société, et incité par les canaux les plus autorisés dont l'Unicef, le gouvernement cambodgien a décidé de tourner radicalement la page et de se conformer désormais à la morale internationale en adhérant, le 6 avril 2007, à la Convention de La Haye (ratification du 1^{er} août 2007). Les secrétaires d'État aux Affaires étrangères et à la Justice ainsi que le directeur général des affaires sociales ont ainsi confirmé à la mission, le 11 janvier 2008, qu'en se fixant trois règles directrices (l'intérêt supérieur de l'orphelin, une priorité donnée aux familles candidates sans enfant, une lutte radicale contre tout trafic d'enfants), le Cambodge s'était engagé dans un processus volontariste et légaliste, avec adaptation du code civil s'agissant de l'adoption nationale et préparation d'une loi spécifique s'agissant de l'adoption internationale. Cette loi, qui, comme la ratification de la Convention de La Haye, répond aux attentes de plusieurs États d'accueil, devrait pouvoir être promulguée en 2008, sous réserve néanmoins des échéances électorales (élections législatives en juillet 2008).

Mais même si ce calendrier officiel est respecté, la prudence restera de mise encore longtemps. Il faudra du temps pour prendre les décrets d'application, former les directeurs des orphelinats (on en compte environ 160 dont une vingtaine à gestion publique), accréditer les OAA. Il est d'ailleurs apparu à la mission que certaines incertitudes subsisteraient, puisque les dossiers devront continuer

1 Au surplus, dans un contexte d'absence d'état civil fiable.

à être adressés au ministère des Affaires étrangères, qui les soumettra pour examen au ministère des Affaires sociales, avant que le juge ne soit saisi pour un avis définitif que les Affaires étrangères notifieront en retour, toujours par le canal diplomatique.

Dans l'attente, c'est donc selon des dispositions transitoires (dites du « sous-décret 29 » du 14 mars 2001) que les adoptions internationales continuent à être autorisées au cas par cas selon parfois des critères fixés de manière unilatérale par les autorités cambodgiennes (qui paraissent écarter les familles aux ressources jugées insuffisantes ou ayant déjà plus de deux enfants et qui, de fait, ne donnent actuellement leur accord qu'à des adoptions par des familles italiennes, autrichiennes et françaises).

Au mieux, ce n'est donc pas avant 2009-2010 que les adoptions internationales pourront être gérées de manière parfaitement fluide et transparente. C'est d'ailleurs l'analyse tant de l'ambassade des États-Unis que de la délégation de l'Unicef à Phnom Penh.

Cela signifie donc que la patience sera encore nécessaire pour les nombreux candidats adoptants français continuent d'orienter leurs espoirs et leur disponibilité (1 160 demandes enregistrées par l'AFA en mai 2007). Des messages en ce sens ont été renouvelés sur le site Internet de l'ambassade de France.

aujourd'hui largement contournée, ne serait-ce que s'agissant des critères d'âge, de statut matrimonial, de présence d'enfants au foyer des postulants) et une interdiction de l'adoption individuelle, voie à laquelle il est actuellement très largement recouru (dans plus de 90 % des cas s'agissant de postulants français). Un avant-projet de loi réformant l'adoption a été préparé.

Dans certains États d'origine, les phases de transition induites par la mise en œuvre de la Convention de La Haye ne se font pas sans à-coups et remises en cause brutales

Le Guatemala, important État d'origine notamment pour les États-Unis, a ainsi connu une période d'incertitude juridique de plusieurs années, avec remise en cause par sa cour constitutionnelle d'une première série de mesures législatives, avant que les dispositions définitives ne soient fixées par une loi entrée en vigueur le 31 décembre 2007¹².

12 Le Guatemala a bénéficié des conseils et du soutien du bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé et d'un certain nombre d'autres pays d'Amérique latine.

**Avant même d'adhérer éventuellement
à la Convention de La Haye, certains importants États
d'origine interdisent les démarches individuelles
ou fixent des conditions strictes**

La Russie, qui s'est ouverte à l'adoption internationale après la disparition de l'URSS dans une période de grand désordre juridique et social, a sensiblement infléchi sa politique à compter de 2005 tant à la suite de l'émotion suscitée par des cas de maltraitance d'enfants russes adoptés par des familles américaines que dans le cadre de la prise de conscience de la forte baisse démographique amorcée sur son territoire. Des modifications dans la législation ont été apportées et la Cour suprême a formulé en 2006 une série de recommandations visant à resserrer le strict respect de la législation, laquelle interdit l'adoption aux célibataires et aux couples non mariés. Certaines régions exigent des informations précises sur la situation patrimoniale et financière. L'adoption par un couple étranger ne peut intervenir avant le délai de six mois à compter du jour où l'information sur l'enfant est placée sur une banque de données. En publiant des statistiques officielles accessibles (en langue russe) sur le site Internet du ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche, la Russie démontre la récente inversion des flux d'adoption nationale et internationale.

Tableau 10 – Évolution récente des adoptions nationales et internationales en Russie

	Adoptions nationales	Variation par rapport à l'année précédente	Adoptions internationales	Variation par rapport à l'année précédente
2004	7 013		9 419	
2005	7 526	+ 7 %	6 904	- 27 %
2006	7 742	+ 3 %	6 689	- 3 %

En Éthiopie, l'adoption par la voie individuelle est désormais impossible pour un ressortissant étranger, sauf cas très particulier (couple dont l'un des conjoints est de nationalité éthiopienne, avec adoption intra-familiale).

**Dans beaucoup d'États qui pourraient être des États
d'origine et ont même parfois ratifié la Convention
de La Haye, l'adoption internationale reste
non encouragée et, de fait, très marginale**

En réponse à l'enquête qu'elle a initiée en novembre 2007 ou à travers certains témoignages directs, la mission a recueilli plusieurs exemples d'États (Costa Rica,

Burundi, Paraguay, Belarus) ou non (Argentine, Mozambique, Rwanda) ayant ratifié la Convention de La Haye, dans lesquels, sans être formellement impossible, l'adoption internationale semble n'avoir qu'un caractère très subsidiaire et être caractérisée par une grande complexité et lenteur, ce qui ne la rend possible que dans quelques cas très spécifiques (étrangers résidents locaux travaillant dans le secteur social ou humanitaire, familles étrangères originaires du pays...).

En Argentine, l'adoption d'un enfant n'est possible qu'à la condition que le couple adoptant demeure cinq années avec lui dans le pays même.

Au Paraguay, les adoptions internationales ont été interrompues en 1995 suite à des dénonciations de trafics et elles n'ont pas repris depuis, malgré l'application d'une nouvelle législation en 1997 et la création d'une autorité centrale en 1999. Les autorités elles-mêmes sont conscientes que des pratiques illégales demeurent¹³, que la coordination est encore insuffisante entre l'administration sociale et la justice et que la réouverture du pays à une adoption internationale subsidiaire ne peut encore être d'actualité.

Dans le même esprit, la République du Congo a suspendu toute adoption en novembre 2007, sans doute provisoirement mais dans le souci de lutter contre des pratiques illégales avérées.

Certains pays n'autorisent de fait l'adoption internationale qu'à un niveau quantitativement très limité, sous le contrôle étroit d'une autorité ministérielle qui, parfois, prend personnellement la décision sur chaque dossier. C'est par exemple le cas d'États qui se reconstruisent progressivement, comme le Burundi, qui a ratifié la Convention.

Le droit de la quasi-totalité des États arabes et musulmans exclut l'adoption au nom du Coran

Dans les quelques États qui font exception, comme la Tunisie, les adoptions, mêmes nationales, restent une pratique discrète, les futurs parents adoptifs et l'enfant ayant souvent des liens familiaux. La loi est muette quant aux possibilités pour un étranger d'adopter un enfant du pays et la jurisprudence exige que l'adoptant soit musulman. De fait, la plupart des adoptions internationales prononcées concernent des adoptants bi-nationaux.

13 Pratique de la « garde préadoptive », selon laquelle la majorité des parents qui souhaitent adopter un enfant demandent au tribunal de leur accorder sa garde, puis font au bout de deux ans, une demande d'adoption, laquelle leur est accordée automatiquement en vertu d'une mauvaise interprétation de la loi (référence : bulletin mensuel de décembre 2007 du Service social international, s'appuyant lui-même sur une étude sur l'adoption au Paraguay récemment parue à l'initiative du Comité paraguayen des droits de l'enfant). Les autorités paraguayennes ont par ailleurs elles-mêmes reconnu, lors d'un colloque à Assomption en novembre 2007, que des pratiques irrégulières d'adoption internationale subsistaient au départ de leur pays.

Les États d'accueil eux-mêmes peuvent être conduits à procéder à une limitation volontaire du nombre d'adoptions internationales dans un État d'origine donné

Cette limitation peut être soit à l'initiative de l'autorité centrale, par suspension ou interdiction au regard de critères éthiques (cf. fiche 7 « Adoption et diplomatie »), soit à l'initiative des OAA au regard des règles qu'ils s'imposent à eux-mêmes.

Ces différents éléments peuvent se combiner et déboucher sur des situations particulièrement complexes, voire bloquées

Le cas du Népal mérite d'être mentionné à titre d'illustration récente. Il subissait depuis 2005-2006 une pression importante des familles candidates, européennes et américaines, en raison des politiques restrictives mises en place dans plusieurs pays asiatiques (Vietnam, Cambodge, Thaïlande, voire Chine). La combinaison, début 2007, de décisions de refus de visa prises par l'ambassade de France au regard de situations particulièrement douteuses et, pour tout dire, éclairant enfin des pratiques locales sur lesquelles les autorités fermaient les yeux, la prise de conscience plus objective qui s'en est suivie chez les autorités gouvernementales et l'arrivée à la tête du ministère en charge de la Famille d'une personnalité politique appartenant à un courant de pensée hostile à l'adoption internationale ont déclenché ce que l'on peut appeler, selon le point de vue que l'on prend, une « crise de l'adoption internationale » ou une « prise de conscience des responsabilités de l'État en matière d'aide sociale à l'enfance ».

Pour autant, la diminution du nombre d'adoptions internationales n'est pas acquise

La Chine et le Vietnam ne mettent pas en place de « quotas »

Les statistiques parlent d'abord d'elles-mêmes. Globalement, on l'a vu ci-dessus, les courbes de tendance sont positives puisque le nombre d'adoptions internationales est en croissance depuis trente ans, ce qui est nettement le cas pour la France. Les cas de triplement ou quadruplement du nombre d'adoptions internationales depuis vingt ans sont fréquents parmi les États d'accueil. De leur côté et même s'ils fixent des critères rigoureux, les grands pays où se font actuellement la majorité des adoptions internationales n'annoncent pas de restrictions quantitatives à court ou moyen terme.

Ainsi de la Chine, où la mission s'est rendue le 7 janvier 2008.

La mission a été reçue en Chine par le directeur général du Centre chinois pour les affaires d'adoption (CCAA), M. Ying Lu, et ses principaux collaborateurs. Créé en 1996, le CCAA est un organisme à but non lucratif relevant, sans lui être totalement intégré, de la tutelle du ministère des Affaires civiles, qui est en charge des problèmes généraux de l'adoption. Le CCAA est articulé avec les différentes provinces et a aussi des responsabilités en matière de suivi social des enfants « pupilles de l'État » ainsi que de mise en œuvre des programmes en faveur des enfants handicapés.

En matière d'adoptions nationales M. Lu a mentionné les orientations gouvernementales fixées en 2002, selon lesquelles tous les enfants répondant aux critères d'adoptabilité devaient être effectivement adoptés, qu'ils vivent dans des orphelinats ou qu'ils soient seulement suivis par des organismes d'aide sociale. La procédure d'adoption dure généralement un an, du fait d'une phase assez longue de contrôles de santé, surtout en cas de handicap. Il ne semble pas que les couples sans enfants soient spécialement privilégiés : ils ne représentent que la moitié des couples adoptants (en tout cas choisis comme tels par le CCAA). Aucune aide financière, ni en termes de congés d'adoption, n'est versée aux adoptants, ceux-ci étant choisis pour avoir, par eux-mêmes, des revenus suffisants pour subvenir aux frais induits par l'adoption.

M. Lu a insisté sur le fait que c'était un faux prétexte parfois utilisé par certains partenaires étrangers que de dire que le nombre possible d'adoptions internationales se restreignait par l'effet d'une augmentation sensible des adoptions nationales. On peut en déduire que même si la Chine développe sa politique de prise en charge de ses propres enfants orphelins et/ou adoptables, dans l'esprit de la Convention de La Haye qu'elle a ratifiée en 2005, les besoins sont tels qu'il n'y a pas encore de conséquences induites sur le nombre possible d'adoptions internationales.

S'agissant de ces dernières, M. Lu a insisté sur le fait qu'il n'y avait pas de plafonds quantitatifs, ni de quotas par pays, ni d'évolutions restrictives envisagées¹.

Dans ces conditions, les flux de candidatures internationales sont parfaitement bienvenus, le CCAA cherchant d'ailleurs à augmenter les pays partenaires (actuellement de 16 et qui passeront à 18). « Tous les pays qui manifestent leur intérêt sont traités de la même manière. Le mot d'ordre est : ouverture et équité. » Si les États-Unis sont le premier partenaire, c'est que les organismes accrédités originaires des États-Unis sont plus nombreux.

Dans ce contexte, M. Lu et ses collaborateurs ont regretté à plusieurs reprises et en citant notamment le contre-exemple espagnol (environ 1 000 adoptions d'enfants chinois par an contre moins de 200 pour la France en 2007) qu'au bout du compte les candidatures françaises n'étaient pas si nombreuses qu'ils

¹ L'AFA estime à 40 000 le nombre de dossiers de candidatures transmis par des autorités centrales étrangères qui seraient en instance auprès du CCAA.

l'espéraient « faute, souvent, de professionnalisme ». Ce regret a paru d'autant plus sincère que M. Lu et son équipe ont multiplié les avis positifs sur la qualité des agréments français (« meilleurs que les espagnols »), respectant bien les nouveaux critères fixés par la Chine en 2006 (ressources financières, santé, formation universitaire...) ainsi que, après l'adoption, l'envoi de rapports de suivi (deux pendant la première année, puis des rapports complémentaires si l'enfant rencontre des difficultés de santé ou qu'il y a retard dans l'acquisition de la nouvelle citoyenneté).

D'une manière générale, M. Lu a renouvelé l'affirmation d'une politique chinoise volontariste et ouverte en matière d'adoptions internationales, pour laquelle les outils nécessaires sont en place (sans qu'il soit besoin de recourir à des accords bilatéraux au niveau gouvernemental). Cette politique peut d'ailleurs apparaître comme animée par un souci d'efficacité plus quantitative que qualitative : le temps du séjour du couple adoptant au moment de l'apparementement n'a pas besoin d'être supérieur à quelques heures (« deux jours suffisent largement »).

En conclusion, le message d'ensemble a été clairement celui de l'ouverture et de la disponibilité des autorités chinoises à faciliter un nombre plus grand d'adoptions faites par des candidats français, à partir du moment où les critères fixés sont respectés, d'autant que la France dispose à Pékin d'une appréciation positive sur la qualité des dossiers de candidatures présentés et que la complexité du dispositif institutionnel français en matière d'adoption ne semble en rien être un frein pour les Chinois.

Le cas du Vietnam est également intéressant, puisque ce pays avait considérablement diminué le nombre possible d'adoptions internationales. Or, selon le ministère vietnamien de la Justice, les adoptions d'enfants vietnamiens réalisées par des adoptants étrangers se sont élevées à 550 en 2004, 1 226 en 2005, 1 530 en 2006 et approximativement 2 000 en 2007¹⁴.

La mission s'est rendue au Vietnam du 7 au 9 janvier 2008. Elle a, notamment, été reçue au ministère de la Justice par MM. Hoang The Lien, vice-ministre, et Vu Duc Long, directeur du Département des adoptions internationales (DAI) et leurs collaborateurs.

Le ministre s'est attaché à présenter les évolutions législatives mises en chantier – projet de loi sur l'adoption nationale et internationale et signature puis ratification de la Convention de La Haye – tout en reconnaissant que le processus était

14 Communication de M^{me} Hoang Yen Le Thi, directrice adjointe au département Adoption internationale du Vietnam. Colloque AFA des 8 et 9 novembre 2007.

en cours, sans limite de durée fixée. Dans l'esprit de la Convention de La Haye, l'adoption nationale sera privilégiée, en tenant compte de l'accroissement du nombre de couples vietnamiens dont les conditions de vie leur permettent désormais d'envisager pareil projet. Parallèlement, un seul organisme public, unifié, sera en charge des deux formes d'adoption, pour que, précisément, il soit systématiquement recouru à l'international si la voie nationale n'est pas possible. Cet organisme sera pourvu des pouvoirs de décision d'attribution des enfants aux candidats adoptants, alors qu'il s'agit aujourd'hui d'une responsabilité des comités populaires (dans chaque province). Les nouvelles technologies de l'information seront utilisées pour, par exemple, créer des bases coordonnées de données sur les enfants adoptables ou gérer les rapports de suivi adressés par les parents adoptifs (ce suivi est demandé par le Vietnam jusqu'à la majorité de l'enfant, avec une périodicité au moins annuelle). En outre, un Fonds spécial sera créé et dédié pour recevoir les contributions au titre de l'aide humanitaire – qui sont demandées de manière quasi-obligatoire par la partie vietnamienne. En revanche, il ne devrait pas y avoir d'évolution juridique de fond, l'adoption restant au Vietnam une adoption simple (même si sa transcription en droit français est, dans la quasi-totalité des cas, assurée en forme d'adoption plénière).

S'agissant des acteurs français, le vice-ministre s'est plutôt félicité des relations existantes et du nombre d'OAA présents (sept). L'arrivée de l'AFA a été comprise et admise « même s'il s'agit d'un organisme public ». Le champ est libre pour tous les organismes « car les besoins d'adoptions internationales sont très élevés ». Pour autant, le vice-ministre, puis le directeur de la DAI auquel il a laissé la parole sur ce chapitre n'ont pas caché certaines critiques plus ou moins explicites (et, au demeurant, ambivalentes quand on connaît les conditions générales qui continuent à prévaloir autour de plusieurs orphelinats) : incertitudes, voire opacité quant aux conditions de versement de l'aide humanitaire (« des contrôles interministériels vont être opérés, y compris directement auprès des OAA »), incitations indirectes à ce que des femmes confient dès la naissance leur enfant pour adoption, exigences parfois trop marquées des candidats français pour adopter des enfants en très bas âge, en bonne santé et dépourvus de tout handicap, manque de dynamisme et de professionnalisme de certains organismes, démarches en nombre insuffisant dans d'autres provinces que celles habituellement visitées... Ces défaillances, combinées avec la fin de l'acceptation des procédures individuelles à compter du 1^{er} janvier 2006, expliqueraient la baisse sensible des adoptions françaises en 2007 (un peu moins de 300), alors que les OAA américains, au demeurant beaucoup plus nombreux (une quarantaine sur les 66 accrédités au Vietnam), ont obtenu de très bons résultats la même année (près de 1 000 adoptions sur les 2 000 adoptions internationales prononcées au total). Mais, a conclu le vice-ministre, il n'y a pas de raisons que la France ne retrouve pas le niveau de premier partenaire du Vietnam qu'elle

a occupé en ce domaine de 2000 à 2006 : « Vous pouvez être assurés qu'il n'y a aucun quota à votre rencontre. »

En conclusion, tout en tenant un discours clair sur leur volonté de s'aligner complètement sur les normes internationales (perspective de signature de la Convention de La Haye, développement de l'adoption internationale, contrôles renforcés sur les OAA étrangers opérant dans le pays), les autorités vietnamiennes peinent encore à fixer définitivement leur législation et leur mode d'organisation, probablement parce que la centralisation envisagée, y compris s'agissant de l'aide humanitaire liée, remettra en cause les prérogatives locales (contrôle des comités populaires sur les orphelinats), et les pratiques financières douteuses qui y sont attachées. En toute hypothèse, elles ne cachent pas l'ampleur des situations difficiles que rencontrent les très jeunes enfants et la nécessité de recourir encore fort longtemps à l'adoption internationale. Dans ces conditions, elles ont réaffirmé à la mission qu'elles ne fixaient aucun quota particulier et que le nombre d'adoptions réalisées par les OAA français – tombé à un étiage en 2007 – serait à la mesure de leur engagement, de leur professionnalisation, de leur intérêt pour de nouvelles provinces et de nouveaux établissements, et de leur capacité à soutenir la « compétition » avec les autres pays actifs qui ont, après la France, eux aussi signé des accords bilatéraux (États-Unis, Canada, Scandinavie, Benelux, bientôt Espagne).

En Chine comme au Vietnam, la mission a donc relevé que, contrairement à de nombreuses affirmations circulant en France, ces États d'origine ne fixaient pas réellement de « quotas » qui limiteraient le nombre possible d'adoptions internationales, globalement ou par pays. Certes, un propos officiel peut être ambivalent et des règles limitatives internes peuvent néanmoins exister. Il n'a pas semblé en tout cas à la mission que si tel était le cas, c'était par volonté délibérée à l'encontre de tel ou tel État d'accueil, mais plutôt du fait de la mise en œuvre progressive de la Convention de La Haye, comme cela été illustré plus haut.

Certains États d'origine ne fixent que des critères « qualitatifs »

À Taïwan, où 3 000 enfants sont adoptés chaque année (dont 70 % de moins de 2 ans), seulement 200 en moyenne le sont par des étrangers, essentiellement par des Américains. Or les deux principaux organismes locaux compétents (Catholic Welfare Service et Christian Salvation Service) estiment que l'adoption étrangère, qui ne subit aucune limite légale particulière, pourrait être développée.

En Thaïlande, 500 adoptions internationales se font en moyenne chaque année et les critères de choix des candidatures se font avant tout sur les qualités relatives des dossiers présentés par les candidats adoptants.

Dans certains cas, on assiste à une situation évolutive complexe

Même si certains critères, de droit ou de fait, conduisent dans un premier temps à une diminution du nombre d'enfants adoptables par des étrangers, cette tendance peut à son tour s'inverser. Les nouveaux États de l'Union européenne illustrent ce paradoxe : d'une part, comme on l'a mentionné plus haut, les adoptions nationales y augmentent fortement et des critères d'âge élevé ou de pathologies finissent par être fixés officiellement ou officieusement pour les adoptions internationales, mais d'autre part le nombre lui-même d'enfants adoptables augmente, du fait notamment d'un intérêt accru porté par les autorités politiques et administratives à la protection sociale de l'enfance, parfois sous la pression des organismes agréés pour l'adoption. La Lettonie porte une attention spécifique à la préparation, notamment linguistique, des enfants à l'adoption internationale. En Bulgarie, la nomination d'une nouvelle équipe responsable de la politique de l'adoption s'est traduite en quelques mois par une augmentation de + 35 % du nombre d'enfants adoptables à l'international. En Pologne, le nombre d'enfants à adopter est estimé à 35 000 par les autorités, alors que 311 enfants seulement l'ont été en 2006 par des familles étrangères et que l'adoption nationale ne se développe encore que lentement.

La même complexité se retrouve dans plusieurs grands pays en transition économique, comme la Russie ou le Brésil. D'un côté, le contrôle des autorités judiciaires s'est renforcé et permet heureusement de diminuer les abus du passé ; les adoptions nationales sont fortement encouragées (en Russie, elles sont, depuis 2005, plus nombreuses que les adoptions internationales¹⁵) et des critères limitatifs sont fixés aux adoptions internationales. D'un autre côté, la précarité sociale, le niveau criant des inégalités, le nombre de naissances non désirées, la négligence des besoins des différentes institutions (crèches, orphelinats, abris, centres de nutrition), attestent que des espaces de coopération en matière d'adoption existent, et qu'il convient de les approcher avec tact, professionnalisme et loyauté.

15 Cf. Tableau 10 ci-dessus. Il est significatif que le site Internet du département du ministère fédéral russe de l'Éducation et de la Recherche soit accessible sous le code « usynovite », transcription en caractères latins du verbe « adopter » à l'impératif.

On ne peut aussi que noter les chiffres impressionnants d'enfants délaissés dans nombre de pays en transition ou en développement

En Éthiopie, on compterait 5 millions d'enfants abandonnés – dont environ 700 000 orphelins imputables au sida – même si la grande majorité d'entre eux sont recueillis par leur famille élargie. Environ 2 000 enfants sont adoptés chaque année par des ressortissants étrangers.

En Inde, il y a 30 000 000 d'enfants dans la rue et seulement 3 000 adoptions nationales sur moins de 4 000 enfants potentiellement adoptables chaque année.

L'Unicef estime à 600 000 le nombre d'enfants orphelins en Haïti, dont 19 000 d'entre eux sont séropositifs ou malades du sida. Ces enfants sont très souvent pris en charge par la famille élargie. L'Unicef estime par ailleurs que 2 000 enfants par an sont victimes de la traite vers la République dominicaine.

Le Vietnam connaît plus de 1 200 000 enfants handicapés, 263 000 enfants touchés par le virus du sida dont 8 500 développant le sida, 150 000 orphelins, 126 000 privés du soin de leurs pères et mères¹⁶.

Le Cambodge compte environ 530 000 orphelins de père, de mère ou des deux parents. On estime à 11 400 le nombre d'enfants recueillis vivant dans des orphelinats, des institutions sociales ou des institutions religieuses (dont les pagodes).

En Russie, le nombre officiel d'enfants orphelins ou privés de leurs parents est de 262 000, mais certaines des associations travaillant avec ce pays l'estiment plutôt à un ordre de grandeur de 800 000. L'Unicef estimait en 2001 à 80 000 le nombre d'enfants abandonnés au Kazakhstan, dont 64 000 vivaient dans des orphelinats ou foyers.

On compterait environ 3 000 abandons d'enfants en Algérie chaque année.

En donnant ces ordres de grandeur, on rappellera néanmoins qu'il est évident que tous ces enfants ne peuvent pas être adoptés.

Au total, il est difficile de trancher entre deux visions, celle d'une diminution du nombre d'adoptions internationales et celle d'à tout le moins le maintien des flux aujourd'hui constatés. Si la subsidiarité établie par les normes internationales de la Convention de La Haye guidera assurément à l'avenir les politiques progressivement mises en œuvre par des pays qui connaissent aujourd'hui un développement économique rapide, il y a encore loin des discours nationaux officiels aux réalités connues des responsables des secteurs sociaux et des élus

16 Communication de M^{me} Hoang Yen Le Thi, directrice adjointe au département Adoption internationale du Vietnam. Colloque AFA des 8 et 9 novembre 2007.

et responsables territoriaux. Il y a donc assurément place pour une action des États d'accueil qui soit menée dans un esprit de confiance, de considération, de coopération et de dialogue, dans le souci de donner à beaucoup plus d'enfants que ne l'autoriseront les seules capacités nationales la chance de bénéficier d'un foyer où ils seront accueillis en réparation de leurs premiers mois ou leurs premières années de souffrance.

Mais il faut aussi accepter le fait que, dans beaucoup de pays désormais, les enfants adoptables ne seront plus majoritairement de jeunes nourrissons dépourvus de handicaps. La lucidité impose de reconnaître que les candidats adoptants français sont beaucoup moins nombreux que d'autres, tels les Américains ou les Italiens, à accepter d'accueillir dans leur foyer un enfant déjà âgé de plusieurs années ou présentant un handicap. Ce constat est désormais connu de nombreux États d'origine (et des principaux États d'accueil) et ne facilite pas le regard porté à travers le monde sur les candidatures françaises.

Propositions

S'il est donc difficile de se forger une opinion définitive sur les tendances à venir en matière de nombre possible d'adoptions internationales, il apparaît en revanche évident que ce travail prospectif est indispensable si l'on veut véritablement donner un sens et une orientation à une politique française de l'adoption entre pays. Une rupture sur ce point apparaît indispensable. À la fragmentation actuelle des travaux et des approches – notamment entre autorité centrale, Agence française de l'adoption, organismes intermédiaires pour l'adoption, à l'absence de concertation et de diagnostic partagé, au manque de coordination qui conduisent les différents acteurs à se rendre en ordre dispersé dans les États d'origine, au gré du calendrier qui leur sied et sans même en aviser systématiquement l'ambassade de France, donnant ainsi aux interlocuteurs locaux le spectacle de la dispersion française, doit succéder une phase de recentrage, de partage intelligent des informations, des avis, des suggestions, des recommandations, et de synthèse régulière pour, véritablement, tracer une politique plus cohérente, en « jouant collectif » dans l'intérêt des enfants et dans celui des candidats adoptants et en respectant une éthique digne d'un pays des droits de l'Homme dans l'intérêt, premier, des enfants.

Au demeurant, si certains États affichent explicitement qu'ils ne prônent pas l'adoption internationale¹⁷, d'autres sont bien outillés : la directrice générale de l'autorité centrale suédoise a spontanément reconnu devant la mission qu'il y avait « compétition internationale » et a fait état de travaux prospectifs menés

17 Interrogé, le ministère polonais du Travail et de la Politique sociale reconnaît « qu'il n'existe pas de politique de promotion de l'adoption d'enfants étrangers par les familles polonaises ».

par son équipe, en liaison avec les ambassades de Suède, certains organismes à surface internationale comme le Service social international ou Euradopt et certaines autres autorités centrales. Les États scandinaves, le Canada, l'Espagne paraissent ainsi mieux équipés que d'autres pour mener des analyses prospectives, intégrant la dimension éthique¹⁸, en tirant partie de la bonne intégration de l'ensemble de leur dispositif (et notamment de la « puissance » de leurs principaux OAA comme Adoptionscentrum en Suède).

Disposer d'outils adaptés et d'outils prospectifs

Au regard d'un contexte éminemment évolutif et « concurrentiel », il convient, si l'on veut faire de l'adoption internationale l'objet d'une action publique cohérente et éthique, de développer une politique volontariste pour définir des objectifs chiffrés.

Pour ce faire, une méthodologie doit être définie.

Il y a d'abord des orientations qui résultent, presque « mécaniquement » du constat même de l'extension de la Convention de La Haye

La mise en œuvre de la Convention conduit en particulier à renforcer les organismes autorisés pour l'adoption¹⁹ et en faire des acteurs très professionnels.

Il faut procéder à une veille systématique et régulière

À l'évidence, il faut d'abord recueillir des informations, mais sans doute plus encore, les croiser et les valider. Le recours aux travaux du secrétariat de la Convention de La Haye (www.hcch.net) et du Service social international (www.iss-ssi.org) s'impose. Les multiples informations recueillies par les partenaires associatifs doivent être croisées avec celles collationnées par l'Agence française pour l'adoption et le réseau diplomatique et consulaire.

Il faut que la France participe aux forums internationaux sur l'adoption, notamment aux réunions entre autorités centrales, ce qu'elle n'a pas fait ces dernières années.

18 En Suède, les OAA se refusent actuellement à agir au Cambodge, au Guatemala, en Haïti et au Népal.

19 « Dans un contexte où le nombre de pays parties à la Convention de La Haye ou interdisant les démarches individuelles augmente, le Conseil supérieur de l'adoption regrette que l'axe de la réforme portant sur le renforcement des organismes autorisés pour l'adoption n'ait pas été mis en œuvre. Or il apparaît important que les OAA puissent notamment être aidés financièrement pour leur fonctionnement notamment en vue du recrutement de professionnels ou par un soutien logistique en cas de nécessité de redéploiement de leur activité », Conseil supérieur de l'adoption – contribution datée de décembre 2007 et remise à la mission.

L'analyse prospective est une mission de l'autorité centrale

Il est nécessaire que l'analyse prospective fasse l'objet d'un certain consensus. Il faut donc aussi qu'il y ait débat. Il faut dépasser la phase actuelle où les différents acteurs français, y compris l'agence française pour l'adoption, disposent chacun d'informations, voire les exposent via leurs différents sites Internet (sans toujours les tenir régulièrement actualisées), et en tirent leur propre stratégie individuelle. Comme dans d'autres secteurs du processus de l'adoption (notamment pour l'harmonisation des conditions de délivrance des agréments), il y a nécessité de « conférences de consensus ».

Où situer ce lieu de prospective ? Ce doit être typiquement l'une des missions majeures d'une autorité centrale renouvelée.

Essai d'application conjoncturelle

La mission a estimé qu'elle n'était pas en mesure de formuler d'elle-même une stratégie « géopolitique » précise en matière d'adoptions internationales au bénéfice des adoptants français, faute de moyens spécifiques et de temps, et parce qu'elle n'était précisément pas investie de l'autorité institutionnelle et de consensus nécessaire pour ce faire. Elle est convaincue que cette tâche revient d'urgence à une autorité centrale rétablie dans la plénitude de ses attributions, comme cela est suggéré dans les fiches 5 « L'AFA » et 7 « Adoption et diplomatie ».

Mais la mission souhaite néanmoins tracer quelques pistes.

Puisque les enjeux quantitatifs y sont majeurs, les relations avec la Chine et la Russie doivent être tout particulièrement suivies. En Chine, la posture officielle selon laquelle « il n'y a pas de quota » doit être entendue comme un défi à relever.

En Asie, et hors le cas de la Chine, une attention particulière s'impose sur les pays comme le Vietnam et le Cambodge, en situation transitoire de mise en œuvre de la Convention de La Haye, et avec lesquels, d'ores et déjà, ont été redéfinies des procédures assainies sur des bases bilatérales. Là également, « il n'y a pas de quotas » et tant les OAA (sept sont habilités au Vietnam et il ne semble pas nécessaire que ce nombre augmente ; un seul, en revanche, l'est au Cambodge) que l'AFA doivent déployer, de manière homogène et non conflictuelle, de vigoureux efforts de présence et de développement de leurs activités, notamment en direction d'orphelinats dans des provinces avec lesquelles aucun lien n'a encore été établi. Parallèlement, il est indispensable qu'une orientation politique soit prise quant à l'accompagnement financier et humanitaire désormais exigé des autorités vietnamiennes.

La satisfaction exprimée par la Thaïlande (500 adoptions internationales par an, dont 70 par des parents français) à l'endroit des adoptants français doit être exploitée : un seul OAA (Orchidée Adoption) y est présent et il est donc souhaitable que l'AFA y développe son activité. Parallèlement, il doit être répondu aux remarques émises par l'autorité thaïlandaise compétente (Centre de l'adoption internationale du department of Social Development and Welfare) sur les insuffisances des dossiers de candidatures françaises (projet d'adoption lui-même, état de santé des adoptants, état des relations intrafamiliales, absence de mise à jour des agréments), jugés moins précis que les dossiers de candidatures italiennes.

L'Inde, où les adoptions françaises, environ de 15 à 25 par an, soit 2 % du total, sont de trois fois inférieures à celles effectuées par le Danemark et deux fois par la Suède par exemple, ou la Corée du Sud (où l'on constate des ratios comparables) ne sont-elles pas « négligées » par la France ? Des clarifications réciproques paraissent en tout cas nécessaires, puisque, d'un côté, les OAA français s'interrogent sur la volonté de l'autorité centrale indienne (CARA) de travailler avec la France et, d'un autre côté, la CARA semble émettre des jugements négatifs sur certains de ces OAA qu'elle jugerait « lents » et « peu professionnels ».

Au Népal, l'enjeu est réel dans les prochains mois. En janvier-février 2008, les autorités népalaises tiennent rigoureusement la promesse politique qu'elles ont faites à l'issue de l'intervention conjointe des trois Premiers ministres français, espagnol et italien auprès de leur homologue népalais : la « sortie de crise » est donc en vue. Une fois passées les élections législatives du printemps 2008 et mises en place les nouvelles institutions du pays, la question se posera de la redéfinition d'une politique de l'adoption internationale, alliant le respect futur des règles de la Convention de La Haye aux impératifs sociaux locaux. Le « potentiel » d'adoptions internationales est de l'ordre de 600 enfants adoptables chaque année et les adoptions françaises pourraient représenter 10 % de ce nombre. Mais, comme pour le Vietnam, la question des moyens d'accompagnement en coopération, notamment en matière de protection de l'enfance et en aide humanitaire sera vite posée.

Une évaluation de la situation est nécessaire dans les pays d'Asie centrale et d'une manière générale dans les pays issus de l'URSS non membres de l'Union européenne, lesquels, sans être adhérents à la Convention de La Haye, sont ouverts à l'adoption internationale tout en relevant typiquement de la catégorie des pays « en transition ». Dans quelle mesure faut-il maintenir des adoptions, par la voie individuelle ou par celle des OAA, dans des pays qui, en ce domaine, n'ont pas toujours encore soldé les pratiques antérieurement mises en œuvre et tardent à le faire parce qu'est précisément lourde la pression exercée par les candidats à

l'adoption individuelle ? Selon le Service social international, tel est par exemple le cas de l'Ukraine²⁰ et du Kazakhstan. On peut y ajouter la Moldavie.

En Afrique, trois types de situations apparaissent de plus en plus clairement selon que les États se sont engagés ou non dans le processus de ratification de la Convention de La Haye.

- L'Éthiopie, qui n'a pas ratifié la Convention, est devenue depuis une quinzaine d'années un important pays d'origine, notamment pour la France, puisque le nombre de 4 000 enfants adoptés par des familles françaises depuis la fin des années 1980 y sera bientôt atteint. Huit OAA français y sont actifs et la question se pose à présent d'une action complémentaire que l'AFA pourrait y déployer. Des suggestions précises ont été récemment émises par l'ambassade de France, qui doivent aussi être examinées par l'autorité centrale : proposer à l'Éthiopie de s'engager dans un processus de ratification (avec les conséquences possibles pendant la période transitoire telles que décrites dans la présente fiche), recentrer l'action de certains OAA français sur les familles françaises et non nord-américaines, mais aussi les inciter à élargir leur action à d'autres régions que le centre du pays, aider au développement de centres d'accueil de taille modeste pour orphelins en attente d'adoption, inciter les candidats adoptants à accepter d'adopter des enfants ayant déjà quelques années.

- Dans plusieurs États qui n'ont pas ratifié la Convention, des adoptions en nombre limité, mais pouvant néanmoins atteindre deux ou trois dizaines par an, se font grâce à la présence d'un OAA en quelque sorte « spécialisé » sur chacun de ces pays : Nigeria, Niger, Gabon, Congo²¹, Cameroun... Dans d'autres, comme le Togo et le Sénégal, des adoptions sont enregistrées par la voie exclusivement individuelle. Dans d'autres encore, comme l'île Maurice, des contacts ont été établis, sans suite effective immédiate. Il semble à la mission que ces situations devraient être examinées sous tous leurs aspects par l'autorité centrale : la France qui a des relations privilégiées avec ces pays peut-elle s'engager avec eux dans un processus concerté d'aide à la ratification de la Convention et de détermination de niveaux possibles d'adoptions internationales chaque année ? À une telle procédure pourraient d'ailleurs être associées telles ou telles autres autorités centrales européennes, notamment les scandinaves qui ont fait part de leur intérêt pour l'Afrique, mais aussi de leur faible connaissance de ce continent.

- Quelques États, essentiellement le Burkina Faso, le Mali, le Burundi et Madagascar, ont ratifié la Convention, ce qui, en particulier dans le cas des deux

20 www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/documents/Ukraine-Adoption_report-230606e.pdf. L'Ukraine est l'un des très rares États d'origine qui refuse de prendre en compte les demandes adressées via un organisme intermédiaire et n'accepte donc que les candidatures individuelles.

21 Les autorités congolaises (Brazzaville) ont suspendu les adoptions internationales en novembre 2007, sans doute à titre provisoire.

premiers, a permis de créer un climat de grande confiance mutuelle. Une relation particulière de coopération doit se développer avec eux, tout particulièrement avec Madagascar où les adoptions internationales vont devenir à nouveau possibles.

En Amérique centrale, se posent essentiellement les questions des orientations que doivent prendre à présent les gouvernements haïtien et guatémaltèque. Il a paru tout à fait opportun à la mission que l'autorité centrale française ait pu procéder, en décembre 2007, à une analyse locale de la situation et dégager des recommandations.

En Amérique du Sud, la Colombie est sans conteste le partenaire le plus important et il convient donc d'être particulièrement scrupuleux dans le respect des règles fixées par l'autorité centrale de ce pays, s'agissant notamment de la qualité des dossiers d'agrément. Les autres pays andins, où sont présents quelques OAA français ne doivent pas être négligés. Enfin, la question du rôle que l'AFA pourrait jouer au Brésil reste en débat.

En Europe enfin, il semble tout à fait important, là aussi, de tracer quelques orientations de principe, puisque, on l'a vu, l'adoption internationale reste possible y compris dans un certain nombre de nouveaux membres de l'Union européenne où des OAA français sont présents au cas par cas. Mais les enfants qui pourront être adoptés seront, dans la plupart des cas, plus âgés ou souffrant d'un handicap. En Hongrie par exemple, le nombre d'adoptions internationales reste de l'ordre de 100 par an, mais peu sont le fait d'adoptants français (7 en 2006) alors qu'une soixantaine d'enfants sont adoptés par des candidats italiens. Une analyse de la situation dans les Balkans mérite aussi d'être menée, comme l'a fait l'AFA en Albanie en janvier 2008. Au Monténégro par exemple est signalé un orphelinat où interviennent des adoptants suédois, italiens, serbes ou grecs, mais pas encore français.

En conclusion, la mission, en réalisant ce bref tour d'horizon, n'a pas la prétention de livrer d'elle-même des orientations définitives. S'appuyant sur les travaux qu'elle a pu mener dans un laps de temps court et, notamment, sur les contributions du réseau diplomatique et consulaire, elle veut seulement illustrer combien il apparaît important qu'une évaluation de la situation, pays par pays, soit régulièrement menée par l'autorité centrale et que des recommandations et une stratégie – même évolutive – soient dégagées et fassent l'objet d'une concertation et d'une diffusion auprès de tous les partenaires français dans un esprit collectif et éthique.

Fiche 5

L'Agence française de l'adoption

Une montée en charge partiellement achevée dans un contexte international difficile

Des objectifs légitimes et des moyens importants

Des objectifs légitimes et consensuels

L'Agence française de l'adoption, groupement d'intérêt public, a été créée par la loi du 4 juillet 2005 dans un objectif légitime et de façon consensuelle.

Elle constitue une troisième voie « publique » pour l'adoption internationale, située entre l'adoption individuelle, et l'adoption accompagnée par les organismes autorisés et habilités pour l'adoption (OAA).

Cette option se fonde sur plusieurs éléments.

- Fermeture probable aux adoptions individuelles des pays de plus en plus nombreux adhérant à la Convention de La Haye.

- Capacité réduite des OAA de répondre aux demandes des familles.

- Volonté d'accompagner les familles s'orientant vers une démarche individuelle et qui ne disposent pas d'un soutien et d'un accompagnement suffisants. Cette volonté s'appuyait sur l'observation que la vocation du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) n'était pas la gestion « opérationnelle » de dossiers individuels et que celui-ci devait se recentrer sur ses missions stratégiques et régaliennes : autorité centrale au sens de la convention de, régulation des OAA, délivrance des visas.

La loi a donc créé un organisme « spécifique » à la France, qui a deux missions principales.

- Être un opérateur public pour les demandes individuelles d'adoption dans les pays d'origine, en complémentarité des OAA.

- Assurer sur l'adoption internationale l'information des familles et des départements qui constituent, de ce point de vue, le relais de proximité de l'AFA.

La nature de l'institution et ses missions offrent des opportunités mais aussi des contraintes particulières.

- L'AFA est un organisme habilité par la loi à être l'intermédiaire des adoptions dans les pays adhérant à la Convention de La Haye, contrairement aux OAA qui sont habilités par l'autorité centrale. En revanche, les pays d'origine ne sont bien entendu en rien tenus par la loi française et l'AFA doit être « accréditée » dans ces pays comme un OAA. L'habilitation de l'AFA n'est pas de droit en France en revanche pour les pays non La Haye : à l'instar des OAA, cette habilitation doit être demandée à l'autorité centrale,

- Contrairement aux OAA, l'AFA est un intermédiaire « limité » puisque les frais d'adoption dans les pays d'origine (frais de constitution des dossiers et liés à la procédure locale) doivent être payés directement par les parents dans les pays d'origine.

- Elle ne dispose pas, contrairement aux OAA, de la possibilité de réguler les demandes des candidats : elle doit diriger tous les dossiers des postulants vers les pays d'origine sans sélection possible, avec la seule contrainte des critères spécifiques d'admission des pays. Son rôle d'information des postulants est donc central.

- Elle ne possède, en outre, aucune capacité juridique et financière d'intervenir à titre « humanitaire » dans les pays d'origine dans des programmes liés à la protection de l'enfance (éthiquement, d'ailleurs, il ne peut y avoir de lien entre les organismes d'adoption et un soutien financier aux orphelinats locaux qui apparaîtrait comme une monétisation des enfants).

- Organisme central, elle s'appuie, pour ses missions d'information au profit des familles et pour le suivi des enfants adoptés par son intermédiaire, sur des correspondants départementaux situés dans les services adoption des conseils généraux.

- Le caractère public de l'AFA (subvention annuelle du ministère de la Solidarité de 4 millions d'euros en 2006-2007-2008) et le fait que les suivis des enfants soient assurés par les départements permet pour les familles un allègement de leurs charges par rapport aux frais demandés par les OAA qui comprennent, en partie, la rémunération de leurs frais de fonctionnement. À ce titre, l'AFA n'est donc pas soumise au contrôle de ses comptes par l'autorité centrale.

Des moyens importants

L'agence a été constituée en groupement d'intérêt public (GIP) pour six ans, associant au conseil d'administration, en trois collèges, pouvoirs publics, collectivités territoriales et les trois fédérations des organismes agréés pour l'adoption (OAA). Elle est présidée par un député, M. Yves Nicolin, et son directeur est nommé par le conseil d'administration.

Ce GIP est soumis aux règles de la comptabilité publique (après un flottage), disposant d'un agent comptable désigné par les ministères du Budget et de la Famille et soumis au contrôle économique et financier de l'État.

Ce statut présente des avantages et des inconvénients.

- Il permet théoriquement d'associer au fonctionnement de l'agence les départements, supports de l'information aux familles et du suivi des enfants adoptés à l'étranger via l'AFA (la valorisation de leur participation au GIP s'avère cependant complexe compte tenu de l'hétérogénéité du statut des correspondants départementaux de l'agence).

- Le prix de ce statut est une certaine lourdeur et une certaine fiction. Il oblige à la tenue d'au moins une assemblée générale annuelle avec l'ensemble des départements notamment, membres de droit (31 départements¹ n'ont pas signé la convention constitutive et la moitié des départements étaient représentés lors de la dernière assemblée générale du 10 octobre 2007). Cette lourdeur est accentuée par la mise en place d'un comité de suivi, comportant des personnalités politiques désignées par les présidents de l'Assemblée nationale et le Sénat, des représentants d'associations de parents adoptifs et réuni au moins deux fois par an. Ainsi les décisions du conseil d'administration (CA) et les éléments d'information sur l'activité de l'agence sont-ils restitués à la fois à l'assemblée générale et au comité de suivi.

Parmi les avantages du statut d'organisme public, figure la subvention de fonctionnement de 4 millions d'euros, versée par le ministère de la Solidarité en 2006 qui permet en 2008 l'emploi de 42 personnes (3 sont mises à disposition et 1 l'est par adjonction de service – agent comptable) dont 9 correspondants locaux à l'étranger (émargeant sur le budget de fonctionnement), 5 postes supplémentaires et 3 nouveaux postes de correspondants étant prévus au budget 2008.

¹ Les 31 départements sont les suivants: Bouches-du-Rhône – Corrèze – Côtes-d'Armor – Dordogne – Drôme – Eure – Hérault – Isère – Jura – Haute-Loire – Mayenne – Meurthe-et-Moselle – Morbihan – Nièvre – Nord – Oise – Orne – Hautes-Pyrénées – Haute-Saône – Seine-et-Marne – Vaucluse – Vendée – Haute-Vienne – Territoire-de-Belfort – Seine-Saint-Denis – Val-de-Marne – Guadeloupe – Martinique – Réunion – Saint-Pierre-et-Miquelon – Mayotte.

Une naissance difficile

Une montée en charge administrative dont la relative lenteur a été mal perçue par les familles

Chronologie de la montée en charge juridique et pratique de l'AFA

- Loi du 4 juillet 2005 créant l'AFA.
- Arrêté du 12 décembre 2005 portant approbation de la convention constitutive du GIP AFA.
- Arrêté du 6 janvier 2006 de la nomination au CA de M. Nicolin et de M^{me} Antier (démission en juin 2006), comme personnalités qualifiées.
- CA du 11 janvier 2006 : élection du président, des vices président du CA, du bureau et nomination pour trois ans de M^{me} de Choiseul, comme directrice.
- CA du 8 février 2006 : adoption du règlement intérieur de l'agence et du règlement financier et comptable.
- Premiers collaborateurs en place en avril 2006.
- Ouverture au public en mai 2006.
- CA du 27 juin 2006 : approbation du protocole entre l'AFA et les départements sur les correspondants départementaux de l'AFA.
- Décret du 6 juillet 2006 relatif au fonctionnement de l'AFA.
- 12 avril 2007 : première réunion du comité de suivi (la désignation des représentants de l'Assemblée nationale ayant été connue le 15 mars 2007, soit plus d'un an après l'approbation la réunion du premier CA).
- 8 mars 2007 : signature d'un protocole de fonctionnement entre le MAEE et l'AFA.

En raison de péripéties variées, notamment la recherche de locaux, dix mois se sont écoulés entre la loi et le premier accueil du public conduisant à l'impatience des familles adoptantes qui avaient mis beaucoup d'espoir dans cette création. Ce d'autant que la création du comité de suivi fédérant les associations familiales concernées intervient près de vingt-deux mois après la loi, en raison des lenteurs apportées à la nomination des représentants de l'Assemblée nationale.

En raison de ces retards, le compte financier de l'institution s'est ainsi soldé en 2006 par un excédent d'exploitation de 2,144 millions d'euros (taux de consommation des crédits hors personnel de 57,89 %) et celui de 2007 le sera aussi probablement dans une moindre proportion.

Une création qui a pesé sur les moyens des autres institutions

La création de l'AFA a conduit parallèlement à une réduction de 9 postes au sein de la sous-direction de la coopération internationale (ex-MAI), qui assure le secrétariat de l'autorité centrale et se voit déchargée de la gestion de dossiers individuels pour les pays repris par l'AFA : cette sous-direction conserve cependant la gestion des candidats dans les pays non La Haye, dans lesquels l'AFA n'est pas encore accréditée.

Elle a induit également un redéploiement des moyens des départements qui affectent à la mission d'information des familles des correspondants locaux (entre 50 et 20 % du temps de travail d'agents déjà existants) de l'agence.

Des difficultés persistantes de positionnement entre l'AFA et les tutelles qui nuisent à l'efficacité du dispositif

Si la montée en charge administrative et technique de l'agence est désormais achevée, sa place dans le paysage institutionnel de l'adoption internationale et nationale n'est pas encore claire. La nature de l'agence et le rôle des autres acteurs ministériels sont ici en cause.

Les relations avec le ministère des Affaires étrangères et européennes

La création de l'agence de l'adoption a eu pour effet de modifier l'organisation de la mission pour l'adoption internationale implantée au sein de la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille du MAEE, gestionnaire antérieure des dossiers individuels des candidats à l'adoption, notamment pour les pays La Haye. Cette réorganisation est intervenue tardivement le 8 août 2007 par un arrêté ministériel, soit plus d'un an après l'installation effective de l'agence.

Celle-ci logiquement devait décharger le MAEE de la prise en charge des dossiers des candidats à l'adoption notamment dans les pays La Haye. Le transfert des dossiers en cours est intervenu dans un assez grand chaos à la fin de l'été 2006 sans transfert de l'expertise et du savoir-faire des agents de l'ex-MAI.

La convention de partenariat entre le MAEE et l'AFA qui intervient près de deux ans après la mise en place de l'agence le 8 mars 2007 laisse perplexe.

- Le protocole est d'une grande confusion sur la répartition des rôles entre l'AFA et le MAEE sur l'information du public (tenue à jour des fiches de législation de l'adoption des différents pays ; procédures à suivre par les candidats à l'adoption). Finalement, le protocole ne permet pas de déterminer qui du MAEE ou de l'AFA est responsable de l'actualisation de la législation de l'adoption dans les pays d'origine.

- En outre, compte tenu des relations nécessaires entre les deux partenaires (transmission au MAEE des dossiers envoyés dans les pays par l'agence, contenant notamment le rapport relatif aux requérants, ainsi que, plus tard, de l'accord à la poursuite des procédures, etc.), la création de l'AFA aurait dû conduire à une réflexion partagée sur la compatibilité des systèmes d'information et leur connexion, ce dont on ne trouve nulle mention.

- Aucun délai n'est fixé pour le transfert des dossiers individuels des pays hors La Haye de la MAI à l'AFA, faute d'une vision stratégique et déterminée des deux partenaires.

- Aucun cadre de concertation régulier n'est fixé entre les deux institutions, ce qui aurait été à même de faciliter leurs relations stratégiques et quotidiennes. Quoiqu'il en soit, les échanges, prévus par le protocole (missions, déplacements), sont actuellement inégalement respectés.

Au total, le cadre de gestion entre le MAI et l'AFA n'est pas encore stabilisé. Le 13 novembre 2007, la MAI gérait encore 2 531 dossiers individuels en cours dans les pays d'origine hors La Haye contre 2 979 pour l'AFA (les chiffres fournis par l'AFA étaient à la date du 1^{er} novembre de 3 029), dont une partie avait d'ailleurs été initiée par la MAI.

Le partage des tâches opérationnelles entre le MAEE et l'AFA ne facilite guère la vie des familles qui, selon le pays d'origine, doivent maintenant s'adresser pour les informations à deux institutions différentes, la réduction des emplois au MAEE ayant eu en outre pour conséquence de supprimer une cellule téléphonique déjà peu étoffée !

Le rôle de l'autorité centrale

La création de l'AFA a eu pour conséquence également de modifier l'organisation de l'autorité centrale, réformée par un décret du 8 septembre 2006, modifiant le précédent texte du 23 septembre 1998. Depuis l'origine, l'autorité centrale française n'est ni une direction d'administration (selon les pays, de la justice, de la famille ou des affaires étrangères) ni une agence (Suède, Finlande). C'est en fait une instance non permanente, composée aujourd'hui de représentants des ministères (Affaires étrangères, Justice, Famille) et des conseils généraux et

présidée aujourd'hui par un président de conseil général, M^{me} Anne d'Ornano, présidente du conseil général du Calvados.

Son secrétariat est assuré par un secrétaire général dont les fonctions sont exercées par le sous-directeur de la coopération internationale en droit de la famille du ministère des Affaires étrangères et européennes (arrêté du 8 août 2007). Celui-ci a la responsabilité au quotidien des fonctions de l'autorité centrale.

La création de l'AFA et la réorganisation de l'autorité centrale ainsi que celle du ministère des Affaires étrangères et européennes ont eu plusieurs conséquences.

- D'une part, la nature publique de l'AFA et sa substitution opérationnelle à la MAI, administration publique, en charge également de l'autorité centrale, ont conduit les pays d'origine à une assez grande confusion sur les missions de l'AFA. Ce d'autant que les déplacements de l'AFA dans les pays d'origine ont fait l'objet d'une attention particulière des ambassadeurs de France à l'étranger. Ce d'autant que la nature et l'action de l'autorité centrale sont « floues » (ce flou existait avant mais la MAI était bien identifiée) face au dynamisme affiché de l'agence. Certains pays d'origine ont pu ainsi croire que l'AFA était l'autorité centrale. D'autres n'y voient pas très clair, comme du reste le secrétariat de la Convention de La Haye qui n'identifie pas l'institution maintenant en charge en France de l'autorité centrale. Le Brésil qui n'a pas encore accrédité l'AFA considère pour sa part que l'organisme est une « sorte d'OAA » alors que manifestement l'AFA se pensait habilitée de droit dans ce pays...

- D'autre part, l'habilitation par la loi de l'AFA dans les pays La Haye handicape l'autorité centrale dans son rôle de régulation. La complémentarité de l'AFA et des OAA, qui devrait être organisée sereinement par l'autorité centrale dans les pays La Haye, ne se discute pas actuellement au sein de cette instance. La stratégie d'implantation de l'AFA dans ces pays est évoquée finalement au sein du conseil d'administration de l'AFA où sont représentés les OAA mais où ils ne sont pas majoritaires. Cela dit, l'autorité centrale pourrait prendre l'initiative de réunir les opérateurs pour éclairer son action, les coordonner et les faire agir en synergie.

- Enfin, la réorganisation de la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille, à laquelle s'adosse l'autorité centrale, n'a pas permis plus généralement et pratiquement de définir clairement une tutelle stratégique de l'AFA, via l'autorité centrale, notamment pour prévoir son implantation dans les pays non La Haye en liaison étroite avec l'action des OAA.

Le cas de l'implantation en Éthiopie de l'AFA en est un bon exemple. Ce pays qui n'a pas encore adhéré à la Convention de La Haye, interdit les adoptions individuelles. Les OAA y sont bien implantés et efficaces. Peut-on faire mieux si l'AFA s'y implante, ce qui est semble-t-il son intention en 2008 ? À quelles

conditions ? Cette implantation n'est finalement pas décidée mais si elle l'était, il conviendrait qu'elle soit discutée par l'autorité centrale française, autorité de régulation, en lien avec les OAA et dans un souci d'efficacité pour les enfants et les familles adoptantes. C'est à cela que doit servir l'examen des demandes d'habilitation de l'AFA comme celle des OAA dans les pays non La Haye. On constate avec un peu d'étonnement que les réunions du bureau du conseil d'administration de l'AFA (où ne siègent pas les OAA), prévues par la convention constitutive du GIP sont l'occasion d'évoquer le problème de la complémentarité entre les OAA et l'AFA. Ainsi le procès verbal du 11 septembre 2007 fait état d'une « fronde des OAA » sur l'implantation de l'AFA en Éthiopie et celui du 20 décembre d'une répartition des orphelinats entre l'AFA et l'OAA Destinées, alors que ce sujet devrait être débattu au sein de l'autorité centrale, théoriquement hors de la présence des OAA et de l'AFA dans la structure actuelle.

Pour l'AFA, l'habilitation par l'autorité centrale n'est pas comprise comme ayant pour but une régulation légitime mais plutôt comme un contrôle tatillon. Sa directrice exprime sa position dans une lettre destinée à la mission du 30 novembre 2007. « L'AFA qui exerce une mission de service public et assure ses compétence dans le strict respect des principes d'égalités et de neutralité se trouve soumise aux mêmes exigences d'habilitation qu'un OAA qui choisit ses postulants qu'il accompagne dans leur projet d'adoption. Il en résulte une certaine lourdeur qu'il conviendrait de corriger par des dispositions décrétales propres à l'AFA. »

La faiblesse des moyens humains mais aussi financiers, notamment les frais de déplacement de la sous-direction, gestionnaire au quotidien des missions de l'autorité centrale (19 200 euros en 2007 contre 270 000 euros pour l'AFA), a achevé d'inverser les rôles entre le MAEE et l'AFA. Avec la relative désorganisation de cette sous-direction après la création de l'AFA, elle peut expliquer que l'autorité centrale ne se soit pas réunie de juin 2004 à mai 2005, ni de juin 2006 à juin 2007.

Faute d'avoir mis en place, en même temps que l'AFA, une autorité centrale, identifiée, robuste, reconnue et régulatrice, la réforme de 2005 s'est privée d'un élément d'efficacité et surtout de consensus : l'AFA est vécue au total comme une concurrence face à des OAA, dont les moyens sont limités et qui sont représentés à son conseil d'administration.... Le paradoxe est que sa création avait, à l'inverse, l'objectif d'augmenter les moyens de la France dans le champ éthique de l'adoption internationale.

Une tutelle stratégique qui se fait attendre

L'AFA est un opérateur public dont la tutelle est exercée par les ministères, présents au sein de son conseil d'administration (Solidarité, Affaires étrangères,

Budget, Justice, collectivités locales, Outre-mer), notamment celui qui lui attribue ses moyens financiers (Solidarité). La contrepartie d'une assez grande autonomie d'action d'un GIP est la définition d'un cadre d'action, mis au point avec la tutelle. Les débats qui s'instaurent mensuellement au sein du conseil d'administration autour d'un ordre du jour sont bien sûr un des moyens du dialogue entre l'établissement et sa tutelle. Ils ne donnent à voir cependant qu'à court terme.

Les conventions d'objectifs et de gestion entre les tutelles et les opérateurs publics sont aujourd'hui les instruments modernes d'un pilotage de moyen terme de ces institutions, définissant des objectifs partagés, servis par des moyens publics. Des indicateurs convenus en commun mesurent les résultats. La convention se discute entre la tutelle et l'organisme. Elle permet d'éviter un contrôle tatillon, mais, en contrepartie, elle oblige l'organisme à rendre des comptes sur l'atteinte des objectifs définis et l'utilisation des ressources attribuées.

En dépit du souhait exprimé par le directeur général de l'action sociale, cette convention n'existe pas aujourd'hui.

Le contrôle général économique et financier du ministère des Affaires sociales, réorganisé en janvier 2007, a fait la proposition écrite à l'agence, en septembre dernier, d'un projet de protocole d'exercice de l'autorité chargée du contrôle économique et financier de l'État, qui comporte la transmission par l'agence des comptes-rendus d'exécution des contrats d'objectifs et de moyens et les indicateurs liés aux objectifs de performance. La directrice de l'AFA répond : « Nous serons, du moins dans les premiers temps, dans l'incapacité de vous les produire, ces éléments n'étant pas ce jour définis par la tutelle. »

Ce cadre conventionnel permettrait au ministère des Affaires étrangères et européennes de clarifier les objectifs d'implantation de l'agence dans les pays d'origine et les méthodes de concertation avec l'autorité centrale. Il éclairerait le ministère de la Solidarité sur l'activité de l'AFA et ses objectifs dans des domaines qui touchent de façon générale aux relations avec les conseils généraux et à l'information en précisant les modalités de la coopération nécessaire avec le ministère.

Des lenteurs dans l'implantation de l'AFA dans les pays d'origine

En dépit des facilités de procédure que lui a accordées la loi (l'habilitation législative d'intervenir dans les pays La Haye exonérant l'agence du passage devant l'autorité centrale), l'implantation de l'AFA dans ces pays n'a pas été de soi, faute de professionnalisme, d'expérience, mais aussi du caractère « original » de l'AFA dans le paysage international qui est difficilement compris par les États d'origine.

Les pays d'origine ne sont en rien tenus par l'habilitation française et sont légitimes à faire suivre à l'AFA une procédure d'accréditation auprès de leur autorité centrale.

Il en a été ainsi du Brésil, qui a été l'un des premiers pays d'origine à ratifier la Convention de La Haye et propose régulièrement tous les ans, depuis 2000, environ une centaine d'enfants à des familles françaises. L'AFA n'y est toujours pas accréditée (156 dossiers lui ont été transférés par l'ex-MAI), en dépit de plusieurs déplacements réalisés et d'interventions nombreuses, soutenues par le poste diplomatique. Les raisons de ce retard trouvent, en partie, leur origine dans le souhait de l'AFA de ne pas se soumettre au processus administratif d'accréditation officielle et de disposer, comme « héritière » de l'ex-MAI d'une accréditation immédiate et sur l'ensemble du territoire brésilien, à défaut, d'une accréditation « d'urgence » selon une procédure abrégée. L'autorité centrale brésilienne ne l'a pas entendu ainsi. Après de multiples allers-retours, le dossier d'accréditation de l'AFA au Brésil n'a été déposé que le 15 mai 2007, et les autorités brésiliennes ont demandé des pièces complémentaires courant juin 2007. L'autorité centrale française par le biais de son secrétariat général a dû, dans un courrier très circonstancié de la fin du mois de septembre 2007, donner à son homologue toute précision utile sur le fonctionnement de l'AFA que les interlocuteurs brésiliens n'avaient toujours pas compris.

L'implantation dans certains pays importants non La Haye a également été longue, alors que les problèmes étaient connus et auraient pu être anticipés. Les cas du Vietnam et de la Russie sont illustratifs.

La demande formée par le Vietnam d'un passage exclusif par organisme agréé trouve sa source ou plutôt sa confirmation dans la dernière réunion du comité de suivi de la convention franco-vietnamienne qui s'est tenue à Paris du 15 au 17 février 2005. Après que la partie française eut annoncé la création d'une agence française de l'adoption, l'autorité vietnamienne a souhaité, à l'instar des autres conventions bilatérales conclues avec d'autres pays d'accueil, rendre obligatoire le passage par OAA pour les candidats français. Cependant, des délais ont été consentis et la mise en œuvre de ce changement n'est intervenue que le 1^{er} janvier 2006, les autorités vietnamiennes s'engageant à traiter les dossiers individuels transmis avant cette date, ce qui a été fait.

Les autorités vietnamiennes, ayant précisé que toutes les provinces étaient ouvertes à l'adoption internationale et que rien n'interdisait aux OAA et à l'AFA d'étendre leur champ d'intervention sur l'ensemble du pays, le Vietnam, dans ce contexte, ne pouvait être considéré par l'Agence française de l'adoption autrement que comme une priorité. On ne peut que déplorer la lenteur de l'implantation de l'agence (mars 2007), mais surtout la mauvaise répartition des opérateurs entre le Nord et le Sud : leur implantation géographique entre le Nord et le Sud

Vietnam qui était équilibrée jusqu'en 2006 (46 % des adoptions au Sud pour 54 % des adoptions au Nord), ne l'est plus en 2007 (24 % des adoptions au Sud, contre 76 % des adoptions au Nord).

La même difficulté peut être constatée sur la Russie qui constitue un des premiers pays d'origine des enfants adoptés et qui, depuis plusieurs années déjà, a exprimé le souhait d'un passage exclusif par organisme agréé, sans toutefois mettre cette exigence à exécution. Son organisation déconcentrée exige une approche spécifique des autorités régionales compétentes : l'AFA y est accréditée au niveau central de la Fédération de Russie mais pas encore dans les régions, ce qui ne la rend pas encore opérationnelle.

La stratégie d'implantation de l'AFA

L'AFA a, à juste titre, effectué une trentaine de missions dans les dix-huit mois qui ont suivi sa création afin de se présenter et d'obtenir son accréditation dans les pays d'origine.

Au-delà de cette première et indispensable prise de contact, dans quelles directions l'agence a-t-elle choisi de diriger son action ? Par qui ces choix ont-ils été validés ? Enfin ces choix sont-ils pertinents ?

Les derniers comptes-rendus du conseil d'administration de l'agence (compte rendu du 4 juillet 2007 par exemple) font état d'échanges généraux sur des orientations géographiques (Ukraine, Éthiopie, Hongrie) : toutefois, aucun plan stratégique d'implantation n'est réellement discuté.

Si le calendrier des déplacements prévus est soumis à l'approbation du conseil d'administration (séance du 12 septembre 2006), aucune discussion n'intervient sur les choix effectués, comme si le conseil d'administration ne se préoccupait que des aspects relatifs à la gestion matérielle de l'agence mais ignorait ses choix stratégiques. Le résultat des missions effectuées est évoqué mais ne fait pas l'objet de réelles discussions par le conseil d'administration ou le groupe de suivi. Les réunions préalables avec les OAA ou les associations de familles adoptives qui, semble-t-il, précèdent tous les déplacements de l'AFA constituent toutefois un élément positif de concertation.

Les orientations retenues pour les pays La Haye

L'AFA est en mesure de prendre en charge les candidatures des familles françaises pour les principaux pays ayant ratifié la Convention de La Haye à l'exception du Brésil (cf. *supra*), de Madagascar et de l'Inde.

En termes de priorité, l'agence doit se fixer des objectifs clairs et cohérents, discutés avec l'autorité centrale. La priorité est-elle le Burundi, pays dans lequel l'agence s'est rendue en 2007 et envisage de se rendre en 2008, où, depuis

2000, moins de 10 adoptions ont été réalisées, et à qui moins de 10 dossiers ont été transmis ?

Si son intervention au Burkina Faso paraît judicieuse, d'autres orientations auraient mérité discussion. L'option retenue de ne pas s'intéresser à l'Inde, qui a déploré l'absence française lors de la réunion récemment organisée par son autorité centrale, relève d'un parti pris discutable.

Concernant les pays non La Haye

L'élargissement du champ d'activité de l'AFA est nécessaire. Avant d'être soumis à l'autorité centrale, il devrait être discuté et arrêté en conseil d'administration, ce qui n'est pas vraiment le cas. Les choix retenus (Népal, Ukraine, Haïti, Éthiopie) ne sont pas forcément inintéressants, mais doivent être priorités par rapport notamment à l'investissement important et qui reste à faire sur la Russie.

L'objet de la mission n'est pas de remettre en cause ces orientations, très évolutives d'ailleurs en raison des situations locales, mais de poser le principe de l'établissement d'un plan d'intervention stratégique et concerté sur les pays d'origine avec lesquels il est souhaitable d'initier ou d'entretenir une coopération forte.

Une politique de quotas dans certains pays d'origine sans nécessité et contestable

Pour le Vietnam, le conseil d'administration du 4 juillet 2007, a décidé de créer des listes d'attente, devenues listes de demandes, et de permettre aux candidats de connaître leur rang sur cette liste. Après ajustement des traitements informatiques, ces listes de demandes ont été mises en place en octobre 2007. Actuellement la liste de demandes Vietnam compte 1 963 familles.

La mission s'est posé la question de savoir comment les pays d'origine, en l'espèce le Vietnam, avaient déterminé ce qui apparaissait comme un « quota » fixé à leur initiative. Les courriers adressés aux familles souhaitant prendre rang sur la liste de demandes Vietnam mentionnent en effet et sans ambiguïté : « Le conseil d'administration de l'Agence française de l'adoption a décidé, le 4 juillet 2007, la création de listes d'attente pour les pays fixant des quotas avec lesquels l'AFA exerce son activité. »

Il ressort de la visite effectuée par la mission au Vietnam (7-9 janvier 2008) et des propos tenus par le vice ministre de la Justice qu'aucune limite quantitative n'a été fixée aux différents organismes agréés : « Vous pouvez être assurés qu'il n'y a aucun quota à votre rencontre. »

S'il apparaît légitime de réguler les transmissions effectuées en direction des autorités compétentes des pays d'origine et de prendre en considération

leurs demandes (tant quantitatives que concernant les profils des enfants pouvant être proposés à l'adoption internationale), encore convient-il de clarifier ce qu'il convient d'entendre par « pays à quota », terme utilisé fréquemment par l'AFA (voir compte-rendu du conseil d'administration du 26 septembre 2007) et semblant conditionner l'établissement de listes de demandes.

Indépendamment du Vietnam, l'agence considère plusieurs autres pays comme rentrant dans cette catégorie (la Chine, l'Ukraine, le Burkina Faso, la Thaïlande, le Sri Lanka par exemple).

Concernant la Chine, la mission a pu rencontrer (janvier 2008) le directeur général du Centre chinois pour les affaires d'adoption (CCAA) qui lui a précisé qu'il n'y avait pas de plafond quantitatif, ni de quota par pays, ni d'évolutions restrictives envisagées. Ces informations sont en contradiction avec celles transmises par l'AFA lors de sa réunion de bureau du 11 septembre 2007.

Aussi, une clarification apparaît nécessaire afin de distinguer, d'une part, les restrictions qui résultent de la politique des États d'origine en matière d'adoption, d'autre part, celles découlant de décisions prises à l'initiative de l'agence et qui, en tout état de cause méritent une discussion élargie, sous le contrôle et l'égide de l'autorité centrale.

Le problème du Cambodge

La situation du Cambodge est encore spécifique.

Les modalités de reprise des adoptions au Cambodge ont été discutées lors du conseil d'administration de l'agence du 14 mars 2007. Il a été décidé d'accepter les cinquante premiers dossiers reçus par La Poste, le cachet faisant foi, et le tirage au sort étant fait en présence d'un huissier de justice.

Par ailleurs, la présence d'un groupe de pression actif, baptisé collectif « Ouverture pour le Cambodge », était mentionnée comme suivant au plus près les négociations en cours sur la réouverture.

La situation du Cambodge n'est plus évoquée par la suite dans les discussions des conseils d'administration ou de bureau.

En définitive, l'agence a décidé de prendre en charge 30 dossiers. Il ressort du déplacement effectué par la mission au Cambodge (10-11 janvier 2008) qu'aucun quota ni par pays, ni global n'a été fixé par les autorités cambodgiennes qui, après avoir ratifié le Convention de La Haye, doivent encore mettre leur législation interne en adéquation avec celle-ci et se trouvent dans une période transitoire qui incite à une certaine prudence.

Les associations de familles adoptives (Enfance et familles d'adoption, par exemple) ont manifesté leur inquiétude sur la situation au Cambodge et dénoncé des « passe-droits ». Dans une lettre ouverte au ministre des Affaires étrangères et européennes du 1^{er} février 2008, EFA précise : « Nous apprenons

qu'une fois encore, un groupe d'adoptants a récemment obtenu des visas après avoir mené des procédures en violation des conventions ratifiées par la France et le Cambodge, qui prévoient un encadrement exclusif par l'AFA ou par le seul organisme autorisé pour l'adoption habilité par le Cambodge. »

À la demande de la mission, l'AFA ne s'est pas précisément expliquée sur les modalités de sélection et de transmission des dossiers retenus pour le Cambodge.

Toutefois, il apparaît que des visas ont été accordés, pour les derniers en août et septembre 2007, à une dizaine d'enfants provenant d'un même orphelinat (Asian Orphans Association, visé dans le rapport du 22 mai 2002 de la Ligue cambodgienne des droits de l'homme, Licadho) et que l'on peut effectivement s'interroger sur la prise en compte par l'AFA, dans le cadre des nouvelles procédures, d'apparementements déjà effectués en marge des dispositions prévues par le protocole franco-cambodgien du 8 juin 2006 qui prévoit un passage obligatoire par un organisme agréé afin d'éviter toute recherche directe et individuelle faite dans les orphelinats par les candidats.

La nécessité d'un dispositif plus transparent et mieux encadré apparaît à l'évidence.

Une communication en direction des familles mal anticipée et critiquée, même si elle s'améliore

La communication en direction des futurs parents est centrale dans un secteur aussi sensible que l'adoption, soumis à des aléas fréquents : elle doit être transparente et réactive afin que les adoptants puissent avoir une totale confiance dans les institutions compétentes. Elle est néanmoins très délicate, toute information mal gérée étant susceptible d'entraîner des inquiétudes et des crises.

Plusieurs éléments pèsent encore négativement dans l'image de l'agence auprès des familles candidates, en dépit de quelques améliorations.

- L'ouverture ou la réouverture des pays d'origine à l'adoption internationale sont des phénomènes fréquents. Une anticipation de ces événements et une réflexion sur la conduite à tenir vis-à-vis des adoptants doivent donc être engagées très en amont de ces événements dont les dates ne sont pas connues à l'avance. Tel n'a pas été le cas lors de la réouverture du Vietnam en mars 2007, conduisant l'agence à proposer de tirer au sort, sous contrôle d'huissier, les places des candidats (1 200) dans la file d'attente provoquant un tollé général, renvoyant l'image d'une institution bureaucratique et désinvolte. Les justifications de l'agence (aucun autre critère de choix compte tenu des dates d'envoi des dossiers) n'expliquent pas pourquoi ce choix n'a pas été discuté avec les associations bien en amont des événements. On attend de savoir ce qui se

fera pour Madagascar dont la réouverture semble probable. Toujours est-il qu'en juin 2007 le conseil d'administration de l'agence instaure des listes de demandes pour le Vietnam, permettant aux candidats de vérifier électroniquement leur progression dans la file !

- Les relations de l'agence avec les représentants des associations de familles adoptives passent par le comité de suivi dont on a observé l'installation tardive. Il aurait été souhaitable que ces associations siègent au conseil d'administration, car elles représentent en quelque sorte les « usagers » de l'agence publique, d'autant que ces associations ont été exclues de la nouvelle composition de l'autorité centrale. Aujourd'hui, si ces associations, rencontrées par la mission, reconnaissent des progrès dans la communication, elles déplorent que l'agence effectue fort peu de retour de ses missions et déplacements dans les pays d'origine et que l'information soit paradoxalement à sens unique.

Des insuffisances « originelles »

Au terme de deux ans de fonctionnement, trois problèmes qui tiennent à la nature même de l'agence méritent d'être évoqués : la non-sélection des dossiers des candidats, l'accompagnement financier des familles dans les pays d'origine et l'aide humanitaire.

- La non-sélection des candidats à l'adoption dans un contexte où les agréments sont en augmentation de façon importante (cf. Fiche sur l'agrément) et dans un cadre qui ne permet pas à l'agence de les réguler (hors les critères déterminés par les pays d'origine) aboutit à des situations absurdes.

Le plus démonstratif est celui de la Lettonie. Alors que ce pays a donné la priorité à l'adoption nationale, limitant aujourd'hui l'adoption internationale à des enfants grands, parfois handicapés ou présentant des problèmes de santé, et à des fratries, 625 candidats à l'adoption (315 dossiers initiés par l'ex-MAI et 310 par l'AFA) étaient enregistrés par l'AFA en novembre 2007 et 426 dossiers envoyés aux autorités lettones pour 79 adoptions réalisées en 2006 dans ce pays. Une information diffusée en février 2007 par l'AFA sur la santé des enfants lettons, proposés à l'adoption internationale, et relayée à travers les correspondants départementaux, a pu, depuis avril 2007, diminuer le nombre de demandes. De même, 1 002 dossiers ont été envoyés en Colombie, alors que ce pays n'est en mesure de proposer qu'environ 300 enfants annuellement à des familles françaises, selon des critères, notamment des critères d'âge, parfaitement connus.

- L'accompagnement des familles par l'AFA dans les pays d'origine s'appuie sur ses correspondants locaux. La mission a pu observer au Vietnam l'importance de ces accompagnateurs. Cependant, les candidats à l'adoption via l'AFA ont à régler directement dans les pays d'origine les frais de procédure pour monter le dossier et payer des dépenses au moment de l'adoption. Ces frais sont variables

selon les pays et peuvent aller de 2000 euros à 9000 euros selon les pays. À l'inverse, les OAA sont, quant à eux, directement rémunérés par les familles et se chargent des dépenses à effectuer sur place. L'AFA n'assure quant à elle que les envois de dossiers et des rapports de suivi en demandant le remboursement directement pas les familles (50 euros pour un envoi). Cette procédure confronte les familles « AFA », lorsqu'elles se rendent dans les pays d'origine, à l'obligation de procéder directement à des opérations monétaires, sujet éminemment sensible en ce qui concerne l'adoption. La qualité de service de l'organisme public est dans ce domaine bien moindre que celui des OAA. Il conduit à réfléchir sur les évolutions souhaitables à moyen terme pour l'agence.

- Le problème du soutien financier aux pays d'origine. Il ne peut y avoir de lien direct entre coopération et adoption pour des raisons éthiques. En revanche, le soutien d'actions humanitaires au profit des familles et des enfants restant dans le pays d'origine est acceptable. L'équilibre est délicat : d'un côté, la volonté de ne pas monnayer l'adoption et, de l'autre, le légitime objectif d'aider les enfants du pays d'origine qui ne seront pas adoptés. Ainsi les organismes privés sont-ils fondés à avoir une mission humanitaire et dans une autre branche distincte dans leur activité, œuvrer pour l'adoption : c'est le cas de Médecins du monde. L'agence, de part ses missions décrites dans la loi, n'a pas une telle possibilité. Le problème s'est posé à l'occasion de son accréditation au Vietnam, pays qui demande que les organismes intervenant dans le domaine de l'adoption soutiennent des initiatives humanitaires (protection de l'enfance, campagnes de santé, etc.). Afin de permettre l'implantation de l'agence au Vietnam, le contrôle général économique et financier de l'agence a autorisé l'agence à conventionner un programme humanitaire de 80 000 euros en 2007, reconduit en 2008, avec l'association Enfants des rizières (APER) qui intervient dans un orphelinat proposant des enfants à l'adoption internationale. Une somme de 11 717 euros a été engagée en 2007 par l'AFA au profit de cette association pour des travaux de réfection de l'orphelinat (Vung Tau) et une aide aux enfants malades accueillis. Deux points sont à souligner.

- L'association en cause avait demandé une habilitation comme OAA qui lui avait été refusée par le MAEE, le 19 octobre 2005, après un signalement de l'ambassade du 11 mai 2004, indiquant son intervention comme OAA non habilitée dans l'orphelinat de Vung Tau ainsi que les pratiques peu claires de l'orphelinat en cause qui suscitent de « fortes interrogations sur les garanties apportées au respect des droits des enfants, compte tenu de la célérité un peu trop remarquable tant de l'accueil des nourrissons, dès après la naissance, que de l'accomplissement des procédures locales aux fins de leur adoption à l'étranger ». Ce point est rappelé par le chef de service de la direction des français à l'étranger et des étrangers en France au MAEE, lors du bureau du conseil d'administration

de l'AFA du 22 novembre 2006. Le conventionnement avec cette association est néanmoins approuvé et l'orphelinat, qui serait vivement recommandé par le consul général de France à Ho Chi Min Ville, selon la directrice de l'AFA, ouvert à l'AFA...

- L'intervention de l'association conventionnée a lieu dans l'orphelinat qui est ouvert à l'AFA : le lien est ici assez direct entre l'action financière et l'adoption.

D'autre part, le problème du Vietnam pose plus généralement le sujet de la capacité de l'AFA à développer une action humanitaire. Elle n'y est pas autorisée actuellement. Pour la mission, il n'apparaît pas souhaitable de lui en donner les moyens directs dans la situation et la configuration actuelles (hors le Vietnam, aucun autre pays n'affichant l'obligation de coopération).

Le développement de l'aide humanitaire concernant les enfants abandonnés et en difficulté peut en revanche passer par une fondation privée, revendiquée depuis longtemps par les associations de parents adoptifs, aujourd'hui soutenue par l'AFA mais qui peine à prendre corps. En tout état de cause, l'AFA ne pourra y apparaître comme décideur.

Il peut également être envisagé, dans l'immédiat, dans le cadre d'une coopération bilatérale publique, de développer, avec certains pays ou certaines régions de ces pays, des programmes de soutien en direction de la protection de l'enfance. On pourrait également envisager de stimuler les initiatives décentralisées de certains conseils généraux qui y sont prêts, comme cela a été évoqué lors des assemblées générales de l'AFA : l'agence pourrait là militer et œuvrer pour leur développement. La mise en œuvre d'un programme de coopération publique a pour avantage également de « bénéficier » non seulement à l'AFA mais aussi aux OAA présents dans les pays. Ce point est évoqué plus précisément par la mission dans la fiche 7 « Adoption et diplomatie ».

Des résultats mitigés

Finalement, l'agence a été créée avec deux missions essentielles : favoriser l'adoption internationale en complémentarité des OAA ; développer l'information sur l'adoption internationale des départements et des familles. Comment peut-on en apprécier les résultats ?

Les résultats en matière d'adoption de l'agence

Les chiffres de 2007 attestent que les résultats de l'agence sont encore à venir : 602 adoptions ont été réalisées par son intermédiaire (soit 19 % des adoptions internationales) contre 581 l'année dernière pour l'autorité centrale. Beaucoup des dossiers qui ont abouti avaient d'ailleurs déjà été engagés par l'ex-MAI. L'augmentation de la part de « marché » de l'AFA au détriment des adoptions

individuelles vient d'ailleurs de l'interdiction par certains pays, dont le Vietnam, de ces adoptions.

2001	Pays La Haye	Pays non La Haye	TOTAL	
			(Nombre)	(%)
OAA	478	729	1 207	39,0 %
Via autorité centrale	407		407	13,2 %
Individuelles		1 481	1 481	47,9 %
TOTAL	885	2 210	3 095	100 %

2007	Pays La Haye	Pays non La Haye	TOTAL	
			(Nombre)	(%)
OAA	587	735	1 322	41,8 %
AFA	566	36	602	19 %
Via autorité centrale	39		39	1,2 %
Individuelles		1 199	1 199	37,9 %
TOTAL	1 195	1 970	3 162	100 %

Source : MAEE/SGCAI, 2008.

Ces résultats, qui ne montrent pas pour l'instant une efficacité plus grande de l'agence par rapport à l'ex-MAI, beaucoup moins bien dotée, sont, certes, à mettre partiellement au compte d'un « coût d'entrée » dans le système. Néanmoins, ils auraient pu être meilleurs si une synergie positive s'était installée entre l'autorité centrale et l'agence. Les politiques des quotas mis en œuvre à tort par l'agence sur le Vietnam et la Chine doivent être rapidement redressées si on ne veut pas que les résultats 2008 soient aussi peu convaincants que ceux de 2007.

Il ne faudrait pas que l'agence adapte l'adoption internationale à ce qu'elle estime « suffisant » en termes de charge pour elle-même : le chargé de mission à l'international à l'AFA, parle ainsi, dans un compte rendu de bureau du CA de l'agence du 11 septembre 2007, d'un objectif cible de prise en charge de 2500 dossiers d'adoption par an sur 4000.

Des résultats positifs en matière d'information des familles et des départements

En ce qui concerne les relations de l'agence avec les familles individuelles, la mission a apprécié les efforts faits autour d'une cellule d'appel téléphonique très sollicitée et renforcée en 2007 (l'AFA n'a pas encore la capacité de mesurer les appels non aboutis pour des raisons d'encombrement du réseau), la mise d'un site Internet clair, bien renseigné et réactif, ainsi que la publication de brochures

d'information. Les départements et les usagers, rencontrés par la mission, confirment cette appréciation, même si les derniers déplorent que l'envoi du dossier aux pays d'origine soit suivi d'un très long moment de silence (auparavant, les adoptants qui n'avaient pas d'intermédiaire pouvaient être en contact avec les traducteurs ou les ministères concernés dans les pays d'origine).

En outre, l'AFA propose à des candidats à l'adoption des groupes de parole (une réunion tous les quinze jours pour une douzaine de candidats) ainsi que des réunions thématiques tous les mois depuis le mois de septembre 2007. Ce type de réunions, limité dans son ampleur et réservé à quelques heureux candidats de la région parisienne, dont les thèmes concernent toutes les adoptions nationales et internationales, n'est pas du ressort d'une agence nationale mais de celui des départements qui doivent offrir ce soutien de proximité aux parents adoptants. Si l'AFA veut demeurer à l'écoute des adoptants pour mieux cibler ses messages, elle pourrait prendre l'initiative de partenariats ponctuels avec les départements afin d'organiser de telles réunions. L'agence doit se centrer sur ses missions et non se disperser.

Les départements rencontrés par la mission délivrent tous un quitus de satisfaction à l'agence : formation de qualité des correspondants, effectuée très rapidement en 2006-2007, information sur les pays actualisée et claire, espace de dialogue questions-réponses très réactif, bientôt, liste des parents de chaque département ayant envoyé un dossier à l'AFA, permettant une traçabilité des dossiers individuels pour les départements, etc. Plusieurs éléments sont néanmoins à améliorer :

- les déplacements de l'agence dans les départements (les regroupements régionaux sont pertinents) n'obéissent pas à un caractère systématique, mais revêtent un aspect aléatoire (invitations, etc.) : en décembre 2007, 53 départements seulement avaient été visités, alors que toutes les régions auraient dû l'être ;
- les matinées mensuelles de l'AFA, destinées à débattre tous les mois autour d'un thème et ouvertes notamment aux correspondants départementaux, réunissent plus de personnels de l'AFA que d'invités extérieurs. La formule serait donc à revoir compte tenu de son faible impact ;
- il convient enfin de répréciser les procédures d'information des départements par l'AFA à l'arrivée de l'enfant (pas systématiquement pratiquées) et les procédures de suivi des enfants (procédures entre les parents, l'AFA et les départements), en renforçant l'information des départements et des parents sur l'obligation éthique d'assurer les engagements de suivi, pris auprès des pays d'origine. Ces points sont évoqués dans la fiche 1 « L'agrément ».

Propositions

Ne seront évoquées ici que les évolutions de court et de moyen terme pour l'AFA et l'autorité centrale. Compte tenu de la fragilité des organisations (autorité centrale) et des résultats très mitigés de l'AFA, il n'a pas paru pertinent à la mission de proposer des réformes d'organisation qui auraient pour risque d'amoindrir des résultats mitigés. En revanche, une fois stabilisés les stratégies et les résultats, il peut être envisagé de passer à une nouvelle étape : les organisations cibles à trois ans proposées par la mission sont évoquées dans la fiche 10 « Pour une meilleure organisation ».

La nécessité d'un plan stratégique de moyen terme (deux ans)

Un plan stratégique de moyen terme doit être défini avec les tutelles (MAEE, ministère des Affaires sociales) sous forme d'une convention d'objectifs et de gestion sur deux ans. La fin de l'année 2008 est une échéance réaliste pour l'aboutissement de cette convention qui donnera à voir une action de l'AFA volontariste et partagée.

Y seraient contractualisés notamment :

- le rapport de l'AFA avec l'autorité centrale :
 - programmation des actions d'implantation dans les pays d'origine² : calendrier visé des habilitations et des accréditations dans les pays La Haye et non La Haye (où et quand ?),
 - révision de la politique des quotas à discuter avec les pays d'origine,
 - modalités de collaboration nécessaire avec une autorité centrale restaurée dans son rôle ;
- les relations de l'AFA et du MAEE, en particulier la définition :
 - d'une politique de coopération en matière de protection de l'enfance (budget 2009) qui permettra d'étayer les initiatives de l'AFA et des OAA dans les pays d'origine,
 - d'une stratégie en matière d'information et de système d'information entre le MAEE et l'AFA, conduisant à terme à un portail commun sur l'adoption en lien avec également les OAA ainsi qu'à des échanges électroniques sur les candidats à l'adoption,
 - d'une politique de transfert des dossiers des pays non La Haye qui devront passer à l'AFA lorsqu'elle y sera progressivement accréditée pour que l'expertise MAEE lui bénéficie : réunions d'explication entre les rédacteurs MAEE et AFA, etc.

² Cela ne veut pas dire que les échéances qui dépendent des pays d'origine mais aussi de la bonne préparation des dossiers de l'AFA seront tenues. On peut comprendre qu'elles ne le soient pas mais dans ce cas l'agence devra s'en expliquer.

- la politique de communication auprès des familles pour les pays qui vont ouvrir ou qui pourraient se fermer (méthodes, outils de concertation, etc.);
- les actions d'information avec les départements : programmation des déplacements annuels avec l'objectif d'avoir vu toutes les régions en 2008 et de faire des point annuels avec chacune d'entre elles chaque année; achèvement de la montée en charge des correspondants départementaux qui n'ont pas été tous désignés; définition et programmation des actions d'information en direction des départements: traçabilité par département des listes de parents ayant envoyé un dossier à l'AFA; précision des procédures de suivi des enfants adoptés via l'AFA, etc.;
- enfin, la définition de la participation de l'AFA aux actions du ministère de la Solidarité: rédaction de guides, d'outils de communication, éventuellement participation à des groupes de travail sur la formation des parents, les référentiels, les consultations spécialisée de santé (cf. Fiche 1 « L'agrément »). Les actions marginales et peu convaincantes de l'AFA (matinées; petits déjeuners; groupes de parole etc.) sont à reconsidérer dans ce cadre.

Des indicateurs de performance seraient à définir en fonction des objectifs retenus, centrés sur la qualité de service aux familles et aux pays d'origine (du type dossiers acceptés par pays; dossiers qui font l'objet d'une demande de renseignements complémentaires par les pays d'origine; dossiers refusés par les pays d'origine), mais aussi relatifs au nombre d'adoptions réalisées. D'autres indicateurs de gestion devraient également être mis en place notamment pour éclairer l'efficacité de l'agence (nombre de dossiers par rédacteur, d'appels téléphoniques aboutis et traités/nombre d'appels reçus, etc.).

Dans l'immédiat et afin de restaurer un climat de confiance entre l'AFA et les associations, il est proposé de supprimer le comité de suivi uniquement prévu par la convention constitutive et d'intégrer les associations de familles adoptives comme membres du GIP et du conseil d'administration (3^e collège) sans pour autant modifier l'équilibre des votes à l'assemblée générale et au CA. Ces modifications ressortent de l'assemblée générale de l'agence et d'une approbation de la convention constitutive par les tutelles ministérielles. Cette modification aurait pour effet également d'alléger l'agence de la réunion du comité de suivi. Afin de ménager l'information des parlementaires représentés au comité de suivi qui serait supprimé, il serait possible de prévoir la transmission du rapport annuel de l'agence aux deux assemblées, qui disposent également de la possibilité d'auditionner le président et la directrice de l'agence.

Responsabiliser, simplifier, identifier l'autorité centrale (deux ans)

L'amélioration de l'efficacité de l'AFA passe, on l'a vu, par un positionnement restauré, robuste et identifié de l'autorité centrale qui est l'organe régulateur des opérateurs publics et privés.

Dans un premier temps, et afin de ne pas affaiblir des organisations déjà faibles, la mission propose que la stratégie d'implantation AFA et OAA puisse être explorée dans les six mois par un groupe de travail de l'autorité centrale actuelle. Animé par un ambassadeur en mission, composé des OAA, de l'AFA, des associations de parents adoptifs, des représentants des ministères concernés et des départements, il serait chargé d'effectuer des propositions sur les priorités d'implantation de l'AFA et des OAA dans les pays La Haye et non La Haye, en fonction de l'analyse des pays d'origine.

En outre, il pourrait définir avec les OAA les moyens de les renforcer dans un cadre d'actions accrues dans les pays d'origine qui en offriraient la possibilité (cf. Fiche 6 « Les OAA »). Les propositions effectuées serviraient de base à la convention d'objectifs et de gestion de l'AFA pour la fin de l'année 2008. Une définition des actions de coopération et d'aide humanitaire dans les pays qui le nécessitent serait enfin proposée en lien avec les autres directions compétentes du ministère des Affaires étrangères, mutualisant ainsi l'action de la France dans ces pays au profit des OAA et de l'AFA et peut-être permettant avec les départements, qui le souhaitent, de diriger vers les pays concernés des actions de coopération décentralisée.

Dans un deuxième temps, il conviendra de modifier la structure de l'autorité centrale, qui doit, pour être visible et lisible, être une direction ou un service du ministère des Affaires étrangères, comme dans la plupart des pays d'accueil (cf. Fiche 8 « D'autres politiques d'adoption ») et non une instance non permanente (modification réglementaire). À la tête de cette direction ou de ce service, il est nécessaire que les responsabilités soient bien claires et d'un niveau suffisant.

Afin de ménager le dialogue avec les autres acteurs concernés (associations de familles adoptives, OAA, AFA, départements, éventuellement autres ministères), il serait souhaitable d'adjoindre à l'autorité centrale « nouvelle formule » un comité de concertation. C'est ainsi que procède l'autorité centrale italienne qui a fait la preuve de son efficacité.

Toujours dans la même logique, une charte de fonctionnement devrait être mise en place entre l'autorité centrale et les opérateurs y compris l'AFA : obligation d'information mutuelle en cas de déplacements ou de mission ; obligation de prendre contact avec les ambassades, etc.

Les moyens humains et financiers de la sous-direction ou de la direction en charge de l'adoption internationale devront être ajustés pour tenir compte des objectifs qui seront dévolus à l'autorité centrale après ce travail préalable (budget 2009).

Fiche 6

Les organismes autorisés et habilités pour l'adoption

Un levier essentiel pour l'adoption internationale insuffisamment développé

Des organismes nombreux qui peinent à accroître leur place dans l'adoption internationale

Une procédure d'autorisation et de contrôle réformée en 2002...

La Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération internationale prévoit que « les autorités centrales ([...] des pays d'origine et d'accueil) soit directement soit avec le concours d'organismes dûment agréés dans leur État, prennent toutes mesures appropriées, pour [...] faciliter, suivre et activer les procédures en vue d'adoption, [...] promouvoir le développement de services de conseils pour l'adoption et pour le suivi de l'adoption » (article 9). Ses articles 10 à 13, 32-33 définissent les conditions générales de fonctionnement de ces organismes et de leur contrôle par l'autorité centrale des pays : but non lucratif ; compétence et expérience ; contrôle par l'autorité centrale notamment sur les frais demandés aux parents adoptants par ces organismes. Agréés par les autorités centrales des pays d'origine, les organismes doivent également être « accrédités » dans les pays d'accueil. Il y a ainsi une double procédure d'autorisation par les deux autorités centrales des pays d'origine et d'accueil. La première n'emporte en aucun cas la deuxième.

En France, les organismes « agréés » au sens de La Haye, qui servent d'intermédiaire à l'adoption internationale sont désignés en France sous le terme d'organismes autorisés et habilités pour l'adoption (OAA).

Historiquement, les organismes associatifs pouvant servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs de moins de 15 ans dirigeaient leur activité au bénéfice d'enfants français : on les désignait alors comme les « œuvres d'adoption ». L'autorisation de fonctionner était donnée par le préfet du département puis après 1982 par le président du conseil général.

C'est à partir de cette activité, exercée dans un cadre départemental, que certaines de ces associations ont développé des missions d'adoptions au niveau international. Ce secteur a stimulé ensuite la création d'OAA spécifiquement dédiés à l'adoption internationale.

Aujourd'hui, l'activité des OAA en matière d'adoptions nationales est résiduelle (entre 10 et 50 annuellement).

Les conditions auxquelles ils doivent répondre ont été réformées par le décret du 18 avril 2002, pris après la loi du 6 février 2001, précisé par une circulaire du 17 mars 2003 : les OAA avaient un an pour se mettre en conformité avec les nouvelles prescriptions réglementaires. Si leurs conditions de fonctionnement ont été précisées et les obligations durcies, ce décret a conservé la procédure antérieure d'autorisation avec le double niveau de l'autorisation départementale et de l'autorisation ministérielle (habilitation).

Les OAA doivent être autorisés par le président du conseil général du département de leur siège qui procède aux vérifications nécessaires : compétence des personnes intervenant dans le fonctionnement, réalité de la « surveillance » des placements. Un rapport d'activité est transmis tous les ans à l'autorité départementale. L'autorisation dans un département vaut pour un autre sous réserve d'une déclaration auprès des présidents des conseils généraux concernés et de la production d'un certain nombre de pièces.

Si l'organisme souhaite étendre son activité au niveau international, c'est le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) qui délivre l'habilitation par pays, sans limite de temps, après avis de l'autorité centrale, et en contrôle le bon fonctionnement. Néanmoins, les départements doivent être informés de l'arrivée en France des enfants recueillis à l'étranger et de leur suivi par l'organisme.

Le décret de 2002 met l'accent sur un certain nombre d'informations qui doivent être fournies par les OAA afin de garantir leur professionnalisme et leur transparence :

- précision sur les correspondants locaux des organismes dans les pays d'origine qui doivent être indépendants des autorités locales mais aussi des institutions avec lesquelles les organismes travaillent ;
- précision sur les activités financières des associations qui doivent fournir un décompte des frais engagés par les parents par leur intermédiaire sous une forme définie par un arrêté du ministère (23/10/2003).

En outre, le MAEE voit ses compétences renforcées en matière de retrait de l'habilitation notamment quand l'organisme n'a pas réalisé d'adoption dans le pays concerné pendant trois ans ou s'il ne respecte pas les dispositions de la Convention de La Haye.

... qui n'a pas modifié substantiellement la place des OAA dans le paysage de l'adoption internationale

En dépit des réticences soulevées à l'époque par le nouveau décret de 2002, les OAA n'ont pas été substantiellement bouleversés par les nouvelles contraintes. L'ensemble des OAA existants en 2002 s'est mis en conformité avec les nouvelles règles.

Les adoptions réalisées par les OAA dans l'ensemble des adoptions internationales ont progressé de 2002 à 2007 mais elles restent encore minoritaires : de 35,7 % en 2002, elles sont passées à 36,6 % en 2006 et à 41,8 % en 2007. En nombre absolu, elles recouvrent 1 266 dossiers en 2002 pour 1 322 en 2007, soit une progression de 4,4 %. De 2005 à 2007, la baisse d'activité des OAA est moindre que la diminution générale : elle est de 15,9 % dans un ensemble qui chute de plus de 23 %.

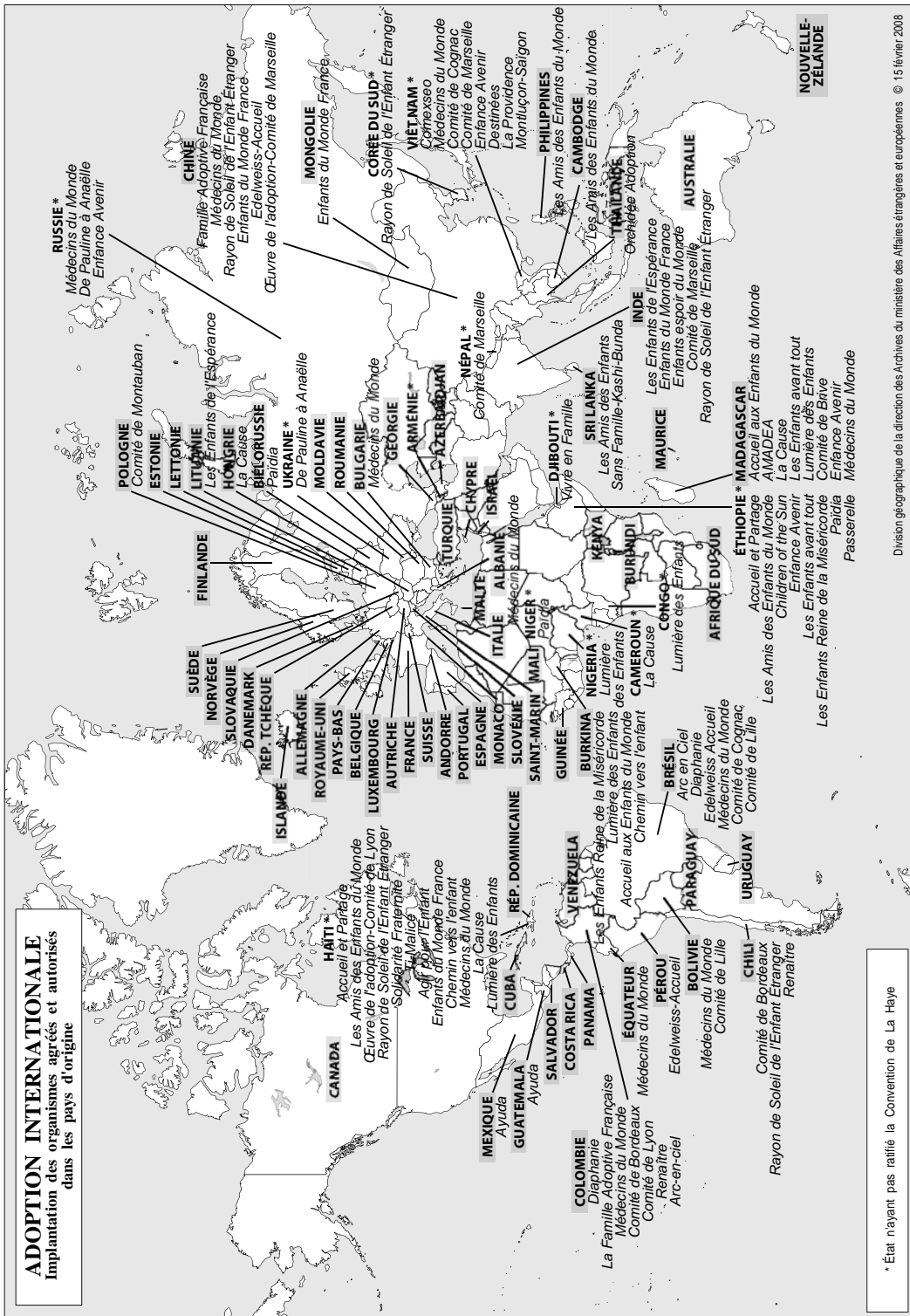
Quarante OAA étaient habilités en 2002 dans 33 pays d'origine et 42 actuellement dans 34 États (dont 10 n'ont pas encore ratifié la Convention de La Haye). Onze pays cumulent les habilitations : Haïti (12) ; Madagascar (8) ; Éthiopie (8) ; Vietnam (7) ; Colombie (7) ; Brésil (6) ; Inde (5) ; Burkina Faso (4) ; Chine (6) ; Chili (3) ; Russie (3). Le tableau suivant montre la part des OAA, de 2001 à 2007, dans la totalité des adoptions, ainsi que l'origine des adoptions en fonction des pays La Haye et non La Haye.

2001	Pays La Haye	Pays non La Haye	TOTAL	
			(Nombre)	(%)
OAA	478	729	1 207	39,0 %
Via Autorité Centrale	407		407	13,2 %
Individuelles		1 481	1 481	47,9 %
TOTAL	885	2 210	3 095	100 %

2007	Pays La Haye	Pays non La Haye	TOTAL	
			(Nombre)	(%)
OAA	587	735	1 322	41,8 %
AFA	566	36	602	19 %
Via autorité centrale	39		39	1,2 %
Individuelles		1 199	1 199	37,9 %
TOTAL	1 195	1 970	3 162	100 %

Source : MAEE.

ADOPTION INTERNATIONALE
 Implantation des organismes agréés et autorisés
 dans les pays d'origine



* État n'ayant pas ratifié la Convention de La Haye

La concentration de l'activité des OAA n'est pas observée depuis 2002. Trois OAA réalisaient en 2002 plus de cent adoptions par an, ce qui n'a pas évolué aujourd'hui. Les cinq plus grands OAA effectuaient à l'époque 55 % du total des adoptions des OAA, alors qu'en 2007, ils n'en réalisent plus que 46 %. Seize d'entre eux, soit 40 % des OAA, comptabilisaient moins de 10 adoptions par an, il y a cinq ans, contre 12, soit 28 % des OAA en 2007 (cf. Annexe).

Les caractéristiques des OAA français restent un problème

Les OAA sont un atout pour l'adoption internationale..

La structuration de l'adoption internationale autour d'OAA importants est un atout dans un pays d'accueil comme la France, pour plusieurs raisons.

- Bien identifiés, les OAA constituent une sécurité pour les pays d'origine qui les connaissent et leur font confiance, notamment pour ce qui est du suivi des enfants qu'ils assurent avec ponctualité et professionnalisme : certains pays, comme le Brésil, limitent d'ailleurs par pays d'accueil les OAA accrédités. Lorsqu'ils interviennent au titre distinct de l'aide humanitaire comme Médecins du monde, ils peuvent soutenir des projets de développement concernant les enfants et les familles.

- Pour les réseaux consulaires, ils représentent par rapport à l'adoption individuelle une assurance de qualité et d'éthique.

- Pour les parents adoptants, ils offrent une garantie par l'information et l'accompagnement qu'ils dispensent sur et dans les pays d'origine, en leur apportant, en particulier, une médiation financière avec les autorités locales et les orphelinats, contrairement à l'AFA. Un des indicateurs du programme 106 de la loi organique relative aux lois de finances (Lof) du ministère de la Solidarité « Actions en faveur des familles vulnérables » est d'ailleurs le nombre de familles adoptantes qui passent par un OAA.

- Ils dispensent enfin aux départements, responsables de la protection de l'enfance, une collaboration de proximité auprès des familles adoptantes.

Certains pays nordiques, comme la Suède, le Danemark ou la Finlande, qui disposent d'un nombre limité d'OAA puissants (cf. Fiche 8 « D'autres politiques d'adoption ») ont su en faire un atout fort. C'est le cas aussi de l'Italie qui compte, à l'inverse, plus de 66 OAA, bénéficiant, en même temps, d'un statut d'ONG humanitaires (comme Médecins du monde en France).

La mission a pu constater, y compris dans les départements où elle s'est rendue, la qualité de certains OAA français dont l'accompagnement personnalisé auprès des familles est un gage de réussite des adoptions. Les relations humaines qu'ils tissent ne peut se comparer à l'action de l'AFA, vécue en dépit de ses efforts comme une administration voire une bureaucratie lointaine.

... qui n'a pas été suffisamment développé en France

En dépit de la réforme de 2002, les OAA français présentent encore des caractéristiques qui les desservent mais surtout pénalisent les familles candidates. Les pouvoirs publics ont jusqu'à présent échoué dans leur action de structuration et de développement de ce réseau, qui doit avoir pour objectif de conserver un équilibre entre bénévolat et professionnalisme.

Les problèmes des OAA français

Ils sont, en majorité, de petite taille et restent marqués par l'importance du bénévolat.

Ces deux traits comportent des aspects positifs : personnalisation des relations avec les familles, bonne information sur le cheminement des dossiers, accompagnement des candidats. Pour autant, ils emportent aussi des inconvénients qu'il convient de souligner.

Pour les adoptions françaises à l'international, l'absence de surface de beaucoup d'entre eux et le caractère parfois exclusif des implantations dans certains pays d'origine rendent difficiles une adaptation et un redéploiement en cas de fermeture de ces pays à l'adoption internationale. Toute « stratégie » prospective qui pourrait être conduite sous l'égide du MAEE avec l'autorité centrale se heurte ainsi à la faiblesse de leurs moyens humains et financiers.

En outre, leur faible professionnalisation rend les structures fragiles et dépendantes des personnalités qui les ont parfois créées, leur disparition entraînant de fait la disparition des réseaux d'adoption créés dans les pays d'origine.

Leur dispersion sur place et leur petite « surface » les handicapent enfin, tant dans les procédures d'accréditation dans les pays d'origine qui sont lourdes que dans la confiance que peuvent leur faire les autorités locales, par rapport à des « agences » étrangères d'adoption, financièrement et administrativement fortes. Les postes diplomatiques et consulaires éprouvent parfois des difficultés à identifier les « correspondants locaux » des OAA et donc à travailler en réseau avec eux (cf. Fiche 7 « Adoption et diplomatie »).

Pour les familles adoptantes, les problèmes se posent différemment.

Tout d'abord, tous les OAA, compte tenu de leur taille et du nombre d'adoptions réalisées par an, ne sont pas implantés dans tous les départements.

La mission n'a pas fait l'étude détaillée des départements couverts par les OAA, en comparant par département les autorisations et les déclarations d'activité de chacun d'entre eux. Néanmoins, l'inégalité de couverture est apparue lors de ses déplacements. Ainsi les Alpes-de-Haute-Provence, petit département, ne bénéficiait d'aucun OAA intervenant sur le Vietnam. Les familles, selon leur département de résidence, ont ainsi un désavantage relatif les unes par rapport aux autres dans l'accès à l'adoption internationale via les OAA.

En outre, l'écart entre le grand nombre de demandes de candidats à l'adoption et la capacité des organismes à les satisfaire les conduit, parfois, à instaurer des systèmes de sélection des dossiers qui vont au-delà des critères imposés par les États d'origine dans lesquels ils interviennent¹ : situation familiale, âge, etc. Ces critères, s'ils peuvent être admis (le décret de 2002 permet de limiter l'accès à l'organisme en fonction de sa capacité de fonctionnement), ne sont pas forcément explicites d'entrée et constituent un autre obstacle pour les familles après agrément.

Enfin, les frais demandés aux parents selon les OAA sont éminemment variables : la variation est légitime en ce qui concerne les frais « liés à la procédure locale », qui dépendent des provinces ou des orphelinats avec lesquels travaillent les OAA. Encore compréhensibles sont les variations des frais liés au fonctionnement de chaque organisme, plus ou moins professionnalisé : ainsi pour la Colombie, en 2007, un OAA facturait ses frais de fonctionnement 228 euros, un autre 460, un troisième 600, un quatrième 850 et un dernier 1 385. Plus surprenantes sont les variations des « frais de constitution du dossier » (traduction et légalisation) qui vont, pour le pays cité, de 350 euros au triple de cette somme. Bref, pour ce même pays, les sommes totales demandées aux parents variaient de 2 500 euros à plus de 7 000 euros (hors voyage et séjour sur place), l'AFA les situant entre 2 800 et 3 300 euros.

Pour les départements, l'absence d'OAA sur leur territoire les conduit, dans le souci de répondre aux familles résidentes, à les solliciter pour qu'ils interviennent chez eux. Parfois, les départements se substituent à certains OAA dans le suivi des enfants que, faute de moyens, ces organismes ne peuvent assurer !

Bref, les capacités de développement limitées des OAA expliquent largement le recours toujours très important des familles à l'adoption individuelle qui représentait en 2002 47,9 % et en 2007, 37,9 % du total des adoptions internationales.

1 Certains OAA n'ont cependant pas de critères et prennent en compte les demandes dans leur ordre chronologique.

La difficulté des pouvoirs publics à développer et à structurer les OAA

Au moment de la réforme de 2004 annonçant la création de l'AFA, la ministre de la Famille s'est engagée à accompagner sa création d'un programme de développement des OAA dont beaucoup s'accordent à estimer qu'il est essentiel, compte tenu de la qualité et de l'éthique des adoptions réalisées par leur intermédiaire. La mission interministérielle de 2003 proposait dans ce cadre un certain nombre de pistes.

En 2007, le constat, développé ci-dessus, montre que la situation n'a pas évolué : certains OAA indiquent, à propos de la réforme de 2005, qu'elle s'est ainsi arrêtée au milieu du gué. Plusieurs raisons éclairent cette situation.

Une tutelle du MAEE qui ne manie ni la carotte ni le bâton

Le décret de 2002 renforce, on l'a vu, les pouvoirs de régulation et de contrôle du ministère des Affaires étrangères et européennes sur les OAA. Encore faut-il qu'il ait des leviers d'action pour ne pas manier uniquement un bâton qui se retournerait d'ailleurs contre l'objectif de développer l'adoption internationale accompagnée.

Certainement, en raison des financements consacrés à l'AFA, les leviers d'action financiers des ministères sont demeurés limités. À l'inverse de la Suède qui finance à hauteur de 9 % environ les OAA au moyen d'une subvention forfaitaire pour chaque adoption réalisée, les pouvoirs publics français font reposer les financements des OAA sur la participation des parents.

Le soutien financier du ministère des Affaires étrangères et européennes est marginal (130 700 euros en 2007 répartis entre 28 OAA, contre 170 769 euros en 2001 attribués à 27 OAA) et dirigé depuis 1999 vers de l'informatisation, de la formation et de la prospection. Les subventions du ministère des Affaires sociales sont allouées aux 3 fédérations d'OAA pour de la formation de bénévoles à l'accompagnement des familles candidates (France Adoption : 6 OAA ; Fédération française des OAA : 22 OAA ; Collectif pour l'adoption internationale : 3 OAA) ; 7 OAA n'ont pas adhéré à ces fédérations. Leur montant s'élève dans les années les plus fastes (2003) à 110 810 euros (2007 : 10 000 euros). Les effets de ces subventions, aussi faibles soient-elles, n'apparaissent pas clairement à la mission qui se demande si le soutien à l'informatisation des OAA engagé depuis 1999 n'a pas atteint son terme et s'interroge sur l'efficacité d'un soutien à des fédérations qui n'ont qu'un rôle de représentation auprès des pouvoirs publics.

Aucune convention d'objectif globale (MAEE-ministère de la Solidarité) n'est venue soutenir une démarche contractuelle, à laquelle du reste certains OAA, jaloux de leur indépendance, n'adhèrent pas avec un enthousiasme débordant.

Une autorité centrale qui manque de vision stratégique et qui peine à animer le secteur et à le fédérer

L'animation du réseau des OAA, son soutien, son contrôle, également, dépendent de la capacité du MAEE, s'appuyant sur l'autorité centrale, à les fédérer et à organiser leurs activités dans une action dynamique qui doit être mise au regard du développement de l'AFA. Il convient en fonction des atouts dont disposent les OAA et l'AFA de positionner, en fonction des évolutions observées, les différents acteurs dans les pays d'origine, en les rendant complémentaires et non pas concurrents.

La réforme de l'autorité centrale en 2006 n'a pas eu de tels effets : sa nouvelle organisation, contrairement à l'ancienne, ne comporte plus les OAA, ni du reste les associations de familles adoptives. Elle ne s'est pas réunie de juin 2004 à mai 2005, ni de juin 2006 à juin 2007.

La sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille qui est en charge concrètement des dossiers d'habilitation et de leur contrôle ne dispose, pour effectuer ces tâches, que de l'apport d'un cadre B, ayant perdu en 2005 le temps partiel du cadre A qui lui était dédié (cf. Fiches 5 sur l'AFA et 3 sur l'intérêt de l'enfant).

Dans ce cadre très peu fédérateur, l'arrivée de l'AFA en 2005 dans le paysage institutionnel de l'adoption internationale a été perçue comme une concurrence : la représentation des OAA au conseil d'administration de l'AFA n'a pas été de nature à améliorer les perceptions. Ce n'est pas à l'AFA de réguler l'activité des OAA. Le débat sur l'implantation de l'AFA en Éthiopie (cf. Fiche 5 sur l'AFA), où agissent 8 OAA, efficaces et reconnus par les pouvoirs publics de ce pays, illustre cette tension : s'il peut y avoir un intérêt à voir s'y implanter l'AFA, c'est après que le MAEE et l'autorité centrale, eurent étudié le contexte local, en collaboration avec ce pays, et évalué les capacités de développement des organismes qui s'y trouvent déjà.

Le contrôle des OAA par le MAEE, dans cet environnement, reste prudent et minimaliste. Les 25 retraits d'habilitation des 15 organismes concernés depuis 2002 l'ont été à leur demande ou en raison de la fermeture de certains pays à l'adoption internationale (Roumanie). Le contrôle s'effectue sur pièces et non pas sur place ; aucune liaison structurée et annuelle ne s'établit avec les départements qui, comme le Maine-et-Loire par exemple, observent de façon rapprochée le fonctionnement de ces organismes et redressent éventuellement les errements.

Propositions

À l'initiative de l'autorité centrale, définir une action cohérente et prospective des OAA et de l'AFA dans les pays d'origine

Le développement des OAA passe, comme le positionnement de l'AFA (cf. Fiche 5 sur l'AFA), par une activité restaurée et identifiée du MAEE et de l'autorité centrale qui est l'organe régulateur des opérateurs publics et privés en matière d'adoption internationale.

Dans un premier temps, la mission propose que les implantations de l'AFA et des OAA puissent être explorées dans les six mois par un groupe de travail de l'autorité centrale actuelle et animée par un ambassadeur en mission, à la lumière d'une analyse partagée des pays d'origine. Composé des OAA, de l'AFA, des associations de familles adoptives et des représentants des autres ministères et des départements, il serait chargé d'effectuer des propositions sur les priorités d'implantation de l'AFA et des OAA dans les pays La Haye et non La Haye. En outre, il pourrait définir avec les OAA les moyens de les renforcer dans un cadre d'actions accrues dans les pays d'origine qui en offriraient la possibilité : les moyens de financement publics (DGAS et MAEE) seraient éventuellement adaptés dans cet objectif.

Refonder le fonctionnement de l'autorité centrale

Au-delà du travail de court terme de l'autorité centrale actuelle, il conviendra de modifier sa structure : l'autorité centrale doit, pour être visible et lisible, être une direction ou un service du ministère des Affaires étrangères et européennes (la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille ou un service qui l'engloberait), et non une instance non permanente : une modification réglementaire serait nécessaire. À la tête de cette direction ou de ce service, il est nécessaire que les responsabilités soient bien claires et d'un niveau suffisant. Afin de ménager le dialogue avec les autres acteurs concernés (associations de familles adoptives, OAA, AFA, départements, éventuellement autres ministères), il serait souhaitable d'adjoindre à l'autorité centrale « nouvelle formule » un comité de concertation.

Cette simplification aurait l'avantage également d'optimiser les moyens humains.

Renforcer les OAA

Ce n'est qu'au terme de cette analyse partagée que pourrait être envisagé un renforcement des moyens des OAA, appuyés sur des conventions d'objectifs et de gestion, passées avec les ministères concernés, Évidemment, ce renforcement n'a pas de sens si les objectifs sont inexistantes, ce qui est le cas actuellement. Plusieurs pistes seraient à explorer : financement de missions exploratoires de certains OAA (comme actuellement) dans certains pays mais avec un rapport de mission débattu au sein de l'autorité centrale ; soutien au montage de dossiers d'accréditation (pendant ce temps, l'OAA ne perçoit pas de rémunération des familles) ; financement mutualisé de correspondants locaux dans les pays d'origine mais aussi de correspondants professionnalisés dans les départements qui en sont dépourvus, après une analyse fine des implantations respectives des OAA dans les départements.

Toujours dans la même logique, une charte de fonctionnement devrait être mise en place entre l'autorité centrale et les opérateurs y compris l'AFA : obligation d'information mutuelle en cas de déplacements ou de mission ; obligation de prendre contact avec les ambassades, etc.

Mieux contrôler les OAA

Le contrôle des OAA est le pendant nécessaire d'une action positive de l'autorité centrale.

Doit être défini, au-delà de ce qui existe actuellement et qui a été mis en place par la MAI avec l'appui de l'Inspection générale des affaires sociales (contrôle annuel sur pièces), un plan de contrôle sur place avec un rythme à déterminer (tous les deux ou trois ans).

Le contrôle du MAEE devrait s'appuyer sur des rapports annuels des départements qui apprécient au quotidien le fonctionnement des organismes mais aussi sur ceux des services consulaires qui les voient agir dans les pays d'origine. Dans ce cadre, il est souhaitable d'envisager un rapport type que chaque département d'implantation serait en charge de rendre annuellement à l'autorité centrale et concernerait les OAA qui y sont autorisés. Une demande identique serait adressée aux postes diplomatiques par OAA et par pays.

Ces contrôles, intégrés dans une logique claire, pourraient mieux fonder des retraits d'habilitation à l'initiative de l'autorité centrale où ils doivent être discutés.

Étudier éventuellement la refonte du décret du 18 avril 2002 relatif aux OAA

On l'a vu, la procédure d'autorisation des OAA est complexe et largement historique : autorisation par les départements puis habilitation par l'autorité centrale. L'autorisation par les départements repose sur l'idée que les OAA peuvent encore recueillir des enfants français, ce que peu d'organismes font, et encore marginalement.

Pour la plupart des organismes, l'activité internationale est exclusive. Il serait donc logique d'inverser la procédure : habilitation nationale et avis des présidents des conseils généraux des départements d'implantation des OAA. À charge pour l'autorité centrale d'informer précisément les départements concernés au terme de la procédure d'habilitation ; à charge pour eux aussi de contribuer au contrôle des OAA pour le suivi des enfants adoptés par leur intermédiaire (rapport annuel sur le fonctionnement). La simplification de la procédure signifie une clarification des responsabilités de contrôle, notamment des comptes, clairement dévolue dans ce cas à l'autorité centrale.

Si une réforme des procédures était décidée, il conviendra d'examiner également l'opportunité de limiter dans le temps les habilitations délivrées (trois ou cinq ans).

Enfin, il est clair que les moyens humains et financiers de la sous-direction ou de la direction en charge de l'adoption internationale ainsi que son organisation devront être examinés à terme pour tenir compte des objectifs qui seront dévolus à l'autorité centrale.

Annexe – Nombre d'adoptions internationales réalisées par les OAA, et pourcentages des adoptions réalisées par chacun d'entre eux

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		Total
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Accueil aux enfants du monde	14	1,1 %	23	1,6 %	25	1,5 %	6	0,4 %	10	0,7 %	5	0%	83
Accueil et partage	24	1,9 %	31	2,2 %	17	1,0 %	12	0,8 %	21	1,4 %	3	0%	108
Accueil sans frontière	9	0,7 %	3	0,2 %	3	0,2 %	4	0,3 %	1	0,1 %	0	0%	20
Agir pour l'enfant	0	0,0 %	2	0,1 %	3	0,2 %	8	0,5 %	5	0,3 %	6	0%	24
Amadea-enfance et développement – Madagascar	4	0,3 %	19	1,4 %	16	1,0 %	1	0,1 %	6	0,4 %	2	0%	48
Amis des enfants du monde (les)	110	8,5 %	93	6,7 %	156	9,3 %	147	9,3 %	85	5,8 %	101	8%	692
Arc en ciel	5	0,4 %	13	0,9 %	11	0,7 %	13	0,8 %	23	1,6 %	10	1%	75
Ayuda	23	1,8 %	17	1,2 %	9	0,5 %	2	0,1 %	3	0,2 %	4	0%	58
Cause (la)	14	1,1 %	4	0,3 %	3	0,2 %	13	0,8 %	0	0,0 %	1	0%	35
Chemin vers l'enfant									2	0,1 %	12	1%	14
Children of the Sun	35	2,7 %	25	1,8 %	85	5,1 %	69	4,4 %	71	4,9 %	97	7%	382
Comexseo	7	0,5 %	24	1,7 %	28	1,7 %	28	1,8 %	18	1,2 %	18	1%	123
Destinées							13	0,8 %	64	4,4 %	102	8%	179
Diaphanie	30	2,3 %	13	0,9 %	8	0,5 %	5	0,3 %	4	0,3 %	1	0%	61
Eldelweiss-accueil	3	0,2 %	15	1,1 %	44	2,6 %	42	2,7 %	24	1,7 %	14	1%	142
Enfance avenir	0	0,0 %	18	1,3 %	43	2,6 %	39	2,5 %	52	3,6 %	24	2%	176
Enfants avant tout (les)	18	1,4 %	8	0,6 %	35	2,1 %	44	2,8 %	66	4,5 %	70	5%	241
Enfants de l'espérance (les)	4	0,3 %	8	0,6 %	5	0,3 %	11	0,7 %	14	1,0 %	18	1%	60
Enfants de reine de miséricorde (les)	96	7,4 %	87	6,2 %	107	6,4 %	101	6,4 %	116	8,0 %	93	7%	600
Enfants du monde – France	6	0,5 %	13	0,9 %	36	2,1 %	51	3,2 %	32	2,2 %	25	2%	163
Enfants espoir du monde	4	0,3 %	2	0,1 %	2	0,1 %	3	0,2 %	1	0,1 %	0	0%	12
Famille adoptive française	42	3,3 %	67	4,8 %	62	3,7 %	60	3,8 %	43	3,0 %	31	2%	305

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		Total
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Kasih bunda – amis des enfants sans famille	4	0,3 %	6	0,4 %	4	0,2 %	5	0,3 %	2	0,1 %	1	0%	22
Lumière des enfants	36	2,8 %	37	2,6 %	42	2,5 %	16	1,0 %	24	1,7 %	20	2%	175
Médecins du monde	242	18,7 %	264	18,9 %	321	19,1 %	312	19,8 %	242	16,6 %	214	16%	1595
Œuvre de l'adoption – Bordeaux	45	3,5 %	19	1,4 %	16	1,0 %	19	1,2 %	17	1,2 %	28	2%	144
Œuvre de l'adoption – Brive	2	0,2 %	6	0,4 %	6	0,4 %	10	0,6 %	5	0,3 %	2	0%	31
Œuvre de l'adoption – Cognac	21	1,6 %	27	1,9 %	32	1,9 %	23	1,5 %	31	2,1 %	18	1%	152
Œuvre de l'adoption – comité de Marseille	15	1,2 %	17	1,2 %	23	1,4 %	24	1,5 %	37	2,5 %	16	1%	144
Œuvre de l'adoption – Lille	16	1,2 %	32	2,3 %	39	2,3 %	26	1,7 %	15	1,0 %	43	3%	318
Œuvre de l'adoption – Lyon	79	6,1 %	57	4,1 %	64	3,8 %	35	2,2 %	40	2,8 %	46	3%	162
Œuvre de l'adoption – Montauban	23	1,8 %	9	0,6 %	18	1,1 %	26	1,7 %	16	1,1 %	16	1%	108
Orchidée adoption	43	3,3 %	65	4,7 %	75	4,5 %	53	3,4 %	53	3,6 %	58	4%	347
Paidia	25	1,9 %	27	1,9 %	27	1,6 %	32	2,0 %	32	2,2 %	31	2%	174
Passerelle – enfants d'Éthiopie	9	0,7 %	4	0,3 %	22	1,3 %	24	1,5 %	33	2,3 %	35	3%	127
Pauline à Anaëlle (de)	46	3,6 %	43	3,1 %	58	3,5 %	58	3,7 %	53	3,6 %	14	1%	272
Rayon de soleil de l'enfant étranger	134	10,4 %	207	14,8 %	195	11,6 %	173	11,0 %	135	9,3 %	74	6%	918
Renâitre	8	0,6 %	8	0,6 %	5	0,3 %	5	0,3 %	12	0,8 %	17	1%	55
Solidarité fraternité	24	1,9 %	16	1,1 %	5	0,3 %	11	0,7 %	15	1,0 %	10	1%	81
Terre d'espoir adoption	9	0,7 %	10	0,7 %	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	19
Ti malice	0	0,0 %	3	0,2 %	0	0,0 %	7	0,4 %	8	0,6 %	23	2%	41
Vivre en famille	62	4,8 %	55	3,9 %	31	1,8 %	42	2,7 %	23	1,6 %	19	1%	232
Total des adoptions par OAA	1 291	100 %	1 397	100 %	1 661	100 %	1 573	100 %	1 454	100 %	1 322	100%	8 718

Fiche 7

Adoption et diplomatie

L'adoption internationale sollicite largement l'outil diplomatique et consulaire

L'adoption internationale n'est pas, au départ, un objectif en soi, ou une finalité, de l'action des États les uns par rapport aux autres. C'est un revanche un objet de l'action diplomatique.

En effet, les États sont responsables de la protection de leurs enfants et, *a fortiori*, lorsqu'ils sont adoptés, des conditions dans lesquelles ils sont accueillis par les familles : c'est pourquoi ils encadrent en général les procédures d'agrément des candidats à l'adoption et doivent rechercher pour les enfants qui leur sont confiés (pupilles) la famille la mieux adaptée à leur intérêt et à leurs besoins. Cette protection s'étend, bien entendu, à ceux qui sont adoptés à l'étranger dans le cadre des conventions multilatérales ou bilatérales.

La Convention de La Haye est, d'ailleurs, explicite dès son article premier, lequel énonce qu'elle a pour objet « d'établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect des droits fondamentaux qui lui sont reconnus en droit international » (article 1).

« Garantir » est bien le maître mot, et c'est assurément une fonction qui relève pleinement de la responsabilité diplomatique.

Les procédures et les enjeux de l'adoption internationale sollicitent fortement les réseaux diplomatiques et consulaires des États

Les dossiers d'adoptions entre pays relèvent d'abord des bureaux « visas » des ambassades et consulats, dans la mesure où le plus grand nombre de ces adoptions se font entre des États d'origine et des États d'accueil entre lesquels des obligations de visas existent : visas de séjour de courte ou moyenne durée pour les candidats adoptants et surtout visas de séjour de longue durée pour les enfants adoptés au moment où, une fois l'adoption prononcée dans l'État d'origine, leurs parents adoptifs rentrent avec eux à domicile¹.

¹ Cette mission tombe toutefois d'elle-même dans les pays dont les ressortissants (l'enfant adopté, en l'occurrence, qui n'a pas encore la nationalité française) n'ont pas besoin de visa pour entrer en France, ce qui est par exemple le cas pour les pays de l'Espace Schengen et plus largement de l'Union européenne.

Le fait, pour l'autorité consulaire, de délivrer ou non un visa à l'enfant qui vient d'être adopté sanctionne tout à la fois une étape fort symbolique, mais aussi un « passage obligé » réglementaire qui doit être l'occasion de s'assurer de la régularité de l'ensemble du processus et de la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette vérification est si importante que pour beaucoup d'États d'accueil, dont la France, le visa n'est délivré qu'après mise en jeu d'une « double clé » de contrôle : celle du service consulaire qui collationne les éléments du dossier et procède aux vérifications locales nécessaires (fiabilité des documents, respect des étapes de la procédure nationale d'adoption...) et celle de l'administration centrale (direction des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères et européennes) qui se plie à son tour à des vérifications complémentaires intégrant les éléments des dossiers qui lui ont été initialement adressés par les candidats adoptants. Rares sont, pour la France, les cas, comme celui des visas long séjour adoption, où un consul ne peut délivrer le visa qu'avec l'autorisation expresse de l'administration centrale.

À cet égard, la situation est différente selon les États d'origine, qu'ils aient ou non ratifié la Convention de La Haye, laquelle sert d'instrument de régulation et d'assurance. Dans certains pays, il convient de vérifier l'authenticité des pièces, dans d'autres, les modalités du consentement. De façon plus générale, la « procédure La Haye » présente certes plus de garanties, mais elle ne fait pas disparaître la nécessité des contrôles. Le réseau consulaire français a néanmoins un intérêt clair à ce que se généralisent, d'une part, les ratifications de la Convention, d'autre part, le recours aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et/ou à l'Agence française de l'adoption (AFA). La mission a recueilli le témoignage de postes consulaires satisfaits de n'avoir désormais à traiter qu'avec des institutions bien identifiées, par exemple en Pologne (où interviennent simultanément « l'Œuvre de l'adoption – Comité de Montauban » et l'AFA) ou en Chine. Dans les États d'origine ayant ratifié la Convention, la vigilance du réseau consulaire peut être plus routinière tout en restant active car la Convention n'uniformise pas systématiquement les législations² : une veille juridique y demeure nécessaire.

2 Il faut en outre rappeler que de l'application ou non de la Convention de La Haye par l'État d'origine et de la nature de la décision étrangère d'adoption dépend, en France, la voie choisie pour la transcription, en application de l'article 354 du code civil, de ladite décision sur les registres du service central de l'état civil du ministère des Affaires étrangères et européennes : – soit par requête du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes, après accomplissement de la procédure de vérification d'opposabilité, s'il est considéré que les effets de l'adoption prononcée à l'étranger sont équivalents à ceux d'une adoption plénière en France ; – soit par requête du procureur de la République près le tribunal de grande instance qui prend la décision d'adoption plénière (généralement le tribunal de grande instance du domicile de l'adoptant), si la décision d'adoption prononcée à l'étranger ne peut pas être d'emblée assimilée à une adoption plénière, voire à une adoption simple.

Bien comprendre les contextes locaux

Dans les États qui n'ont pas encore ratifié la Convention de La Haye ou dans ceux qui ne la mettent encore en œuvre que progressivement, un travail d'identification du contexte est donc nécessaire pour les services consulaires : connaissance de la législation, jugement sur la transparence des procédures locales, établissement de liens de confiance avec les autorités locales responsables (au niveau central ou décentralisé), connaissance des différents orphelinats où sont adoptés des enfants.

Sur ce dernier point par exemple, la mission a pu, à son tour et après bien d'autres expériences du même type pour les agents du réseau diplomatique et consulaire français, observer au Vietnam et au Cambodge combien étaient utiles des déplacements de terrain pour apprécier la qualité des orphelinats et le contexte ambiant.

Au Vietnam, la mission a pu visiter deux orphelinats, à Bac Ninh, où est agréée l'AFA, et au Centre de protection n° 3 de Hanoi, où l'agrément de l'OAA Destinées est en cours de renouvellement. Si ces établissements ne sont pas uniquement des orphelinats car ils ont vocation à accueillir des enfants handicapés et des personnes âgées, ils ont tous deux néanmoins des nourrissons (moins de 1 an) proposables à l'adoption (une quarantaine dans le premier, une vingtaine dans le second) et travaillent avec des OAA étrangers.

Dans les deux cas, la délégation a été reçue par la direction de l'établissement en présence d'un représentant des autorités gouvernementales (sous-directeur des affaires sociales du ministère du Travail dans le premier, directrice adjointe du département des adoptions internationales du ministère de la Justice pour le second).

Interrogées sur les conditions d'accueil des nourrissons abandonnés et celles requises pour qu'ils soient juridiquement adoptables, les autorités ont tenu dans les deux cas un discours très semblable, quoique nuancé sur la chaîne de commandement, sur le rapport entre autorité centrale et directeurs des orphelinats et sur la responsabilité directe de l'attribution des enfants aux familles selon leur nationalité. Cela a confirmé que la procédure est cadrée par la réglementation et suivie avec attention.

Bien que ces établissements aient vocation à recevoir également des enfants « à particularité », et aient en conséquence le personnel médical requis (pédiatre, infirmières...) il a été noté au cours de la visite le dénuement quasi total des infirmeries et des cabinets médicaux.

On peut retenir de ces visites la vétusté des locaux et le manque criant de moyens, d'ailleurs clairement exprimé voire chiffré, qui conduit les établissements à s'assurer de bien percevoir, au-delà des subventions insuffisantes de l'État

(15 euros par enfant et par mois), le fruit de l'aide humanitaire contractualisée des OAA qui y sont agréés, et vraisemblablement les dons directement versés par les familles auxquelles sont remis les enfants.

Au Cambodge (Phnom Penh), le contraste était fort entre les trois orphelinats visités.

- Le Centre de nutrition, orphelinat public, qui devrait être théoriquement soutenu par l'État d'autant qu'il accueille des enfants adoptables mais aussi des enfants profondément handicapés, mais qui ne l'est pratiquement pas (très bien situé en ville, il est d'ailleurs sous la menace d'une « expropriation » manifestement intéressée) et ne survit que grâce à l'appui que lui apporte, en crédits et en ressources humaines, une ONG-OAA italienne, CIAI (Centro Italiano Aiuti all'Infanzia).
- L'orphelinat Holy Baby, structure privée, qui, tout en étant dirigée par un médecin cambodgien, bénéficie du financement et du soutien de personnalités médicales et industrielles françaises à travers la fondation créée par le président d'un grand groupe textile. Cet orphelinat travaille avec différents OAA européens, notamment italiens, autrichiens, néerlandais, et un lien a été établi avec l'AFA.
- L'orphelinat Asian Orphan Association, également privé, créé, selon son directeur, par des personnalités cambodgiennes, mais aujourd'hui contrôlé par le ministère des Affaires sociales, après que des pratiques illégales y eurent été dénoncées par la Ligue cambodgienne des droits de l'homme (des condamnations judiciaires avaient été prononcées en 2001) (cf. Fiche 5 sur l'AFA).

Une collecte d'informations pour le compte des opérateurs

Le recueil d'informations précises sur la législation locale et sur les réglementations induites en matière d'adoption entre pays est d'autant plus important qu'il doit permettre d'alimenter les différentes bases de données des opérateurs (au demeurant dispersées actuellement en France : celles du ministère des Affaires étrangères et européennes, de l'AFA, le cas échéant des OAA...). Ces informations peuvent avoir, très en amont, une influence directe sur la meilleure adéquation des profils des candidats adoptants aux conditions fixées par l'État d'origine. On peut dire qu'il y a là un véritable exercice de service public puisqu'il s'agit de permettre à tous les candidats adoptants, et à leurs accompagnants dans les services des conseils généraux, de bénéficier de la même information actualisée sur les conditions fixées par un pays donné, et, bien souvent, de ne pas nourrir d'illusions inutiles. Il appartient donc aux ambassades d'y veiller, même si cette tâche peut se heurter à des difficultés techniques.

Des relations suivies avec les représentants locaux des organismes intermédiaires

Les services consulaires sont conduits à entretenir des relations suivies avec les représentants locaux des organismes intermédiaires de l'adoption, lorsque leur présence est exigée par les pays d'origine, et, désormais, avec ceux de l'AFA (ils sont d'ailleurs sollicités lorsque les membres de la direction de l'AFA se déplacent dans le pays). Ces contacts, indispensables, leur donnent aussi la possibilité de porter une appréciation sur la plus ou moins bonne insertion locale des dits OAA et de l'AFA, sur leur efficacité ou sur leurs insuffisances. La mission a pu constater à Hanoi l'utilité de tels contacts.

Les services consulaires sont souvent sollicités par les candidats adoptants, avant même la phase de délivrance du visa, et plus encore bien sûr dans les États où les démarches individuelles sont encore possibles³. Ces candidats, dont la durée du séjour est de plusieurs semaines, mais qui se manifestent aussi à travers les messageries Internet, prennent généralement contact avec le service consulaire et sollicitent éventuellement des conseils. Dans certains pays, notamment dans ceux qui exigent la présence pendant la procédure des adoptants œuvrant de leur propre initiative, les candidats à l'adoption peuvent donc figurer parmi les principaux usagers français du consulat, en tout cas s'agissant de Français de passage, notamment lorsqu'ils attendent, via le consulat, la délivrance par la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille de l'accord à la poursuite de la procédure. Les contacts, plus ou moins informels, peuvent parfois prendre une tournure difficile et appeler une gestion d'autant plus fine que les candidats adoptants vivent alors une période d'incertitude quant au bon aboutissement de l'ensemble de la procédure qu'ils ont engagée.

Une attention aux situations de certains adoptants français

Parmi les situations complexes dont peut être saisi un service consulaire figure le cas d'adoptions faites localement par des couples adoptants français ou binationaux (le conjoint pouvant être d'une nationalité tierce, européenne ou américaine par exemple). Ces cas, en nombres certes faibles mais croissants (en Chine, au Cambodge), peuvent susciter de délicates questions de nature

³ L'étude menée par M^{me} Catherine Villeneuve-Gokalp, de l'Institut national d'études démographiques, publiée en 2007 dans le numéro 62 (2) de la revue *Population-F*, montre, sur la base d'un échantillon, que 80 % des couples adoptants et 97 % des femmes seules adoptantes effectuent au moins un déplacement dans le pays et que 40 % des candidats qui ont effectué un premier déplacement en effectuent au moins un deuxième. Seul le recours à certains OAA peut dispenser d'un déplacement (42 % des couples de l'échantillon ayant recouru à un OAA n'ont pas effectué de déplacement), mais la tendance, parmi les OAA, est de plus en plus à inciter à un voyage d'apparement.

du droit applicable dès lors que la Convention de La Haye n'est pas elle-même d'application.

Autres situations souvent complexes, les adoptions internationales intra-familiales, dont le nombre tend à croître, notamment en Afrique. Comme le soulignent les travaux de l'autorité centrale, il est parfois difficile d'apprécier si l'adoption contribue bel et bien à la constitution d'une famille ou si elle ne répond pas à des raisons de convenance, notamment lorsque l'enfant est déjà un adolescent.

Mais en matière d'adoption internationale, le champ consulaire s'élargit en réalité rapidement à l'ensemble du champ diplomatique, dès lors que dans le cadre des conventions multilatérales, des accords bilatéraux ou des procédures propres à chaque pays (et, dans le cas de l'adoption internationale, à chaque autorité centrale), doivent être maintenus des contacts avec les autorités gouvernementales locales, ne serait-ce que parce que dans de nombreux pays les autorités centrales sont en fait des bureaux de ministères. De même doivent être maintenus des contacts avec les ambassades des autres États d'accueil, mais aussi avec les délégations locales des institutions internationales comme l'Unicef. La mission a d'ailleurs constaté à Pékin, Hanoi et Phnom Penh, mais aussi dans les deux États d'accueil où elle s'est rendue (Madrid et Stockholm), combien ces contacts étaient nécessaires.

Un traitement nécessairement délicat des dossiers d'adoption

Sous cet angle, la mission a recueilli plusieurs témoignages internes au réseau diplomatique et consulaire sur les particularités qui entourent le traitement des dossiers d'adoption. Des instructions de cadrage existent, notamment au sein de l'instruction générale sur les visas (IGV), et ont été actualisées lors de la mise en place de l'AFA. Mais la « mission adoption internationale » dévolue au ministère des Affaires étrangères et européennes est-elle suffisamment décrite dans toutes ses dimensions et connue de l'ensemble de ses agents ? Elle n'est évoquée qu'à titre général dans le décret d'organisation du ministère, les documents produits par application de la Lolf ou dans le cadre de la revue générale des politiques publiques.

À la suite de cette interrogation globale, d'autres se profilent, plus détaillées : quel est le degré de contrôle à mettre en œuvre lors de l'instruction du dossier de visa ? Comment réagir en cas de suspicion de fraude ou d'insuffisances constatées dans la procédure locale de déclaration d'adoption (en gardant en référence les conséquences induites lors de la phase de transcription de l'acte de naissance, à l'occasion de laquelle le juge français peut être amené à se prononcer en

fonction des considérations émises par le consul) ? Jusqu'à quel point des avis et des conseils peuvent être donnés à des candidats adoptants qui, ayant préféré la voie individuelle, en découvrent les méandres et les difficultés ?

Le nombre considérable d'interventions (courriers adressés aux autorités ministérielles, voire au président de la République) sur les sujets de l'adoption internationale⁴ traduit par ailleurs une forme de pression qui pèse, tout à la fois, sur les cabinets ministériels et les services du ministère des Affaires étrangères et européennes, ainsi que sur les postes concernés du réseau diplomatique et consulaire. Il traduit aussi la sensibilité des candidats adoptants, qui savent que l'adoption internationale répond à des règles de droit dont les États, d'origine comme d'accueil, se doivent d'être les prescripteurs comme les garants, mais qui cherchent aussi à accélérer les procédures qui les concernent. En définitive, il apparaît donc clairement que les dossiers de l'adoption internationale entrent dans le vaste champ des responsabilités et activités d'une ambassade.

Les atouts et les handicaps de la diplomatie française

Des atouts grâce à la disponibilité du réseau diplomatique et consulaire

La mission a recueilli des avis – et parfois des jugements – divers sur l'implication du réseau diplomatique et consulaire français dans l'adoption internationale. Mais, dans la quasi-totalité des cas, le rôle de ce réseau est considéré comme important et souvent analysé comme déterminant.

Comme en de nombreuses autres zones de la problématique d'ensemble, l'opinion, en ce domaine, se forge souvent à partir de cas concrets : ici l'on critique fortement tel défaut d'accueil des familles candidates dans tel consulat, là on cite l'implication personnelle de l'ambassadeur ou du consul et les conséquences bénéfiques qui en résultent par exemple lors du déblocage politique d'une situation figée ; ailleurs on ne comprend pas pourquoi tel dossier de demande de visa longue durée adoption a été bloqué, mais ailleurs encore on loue la patience, la compréhension et l'implication personnelle de tel ou tel agent consulaire acteur de la bonne finalisation d'une procédure. Quelques cas litigieux, quelques attitudes d'incompréhension, voire de désinvolture, quelques négligences ont été signalés à la mission, à l'occasion de tel ou tel témoignage issu d'une expérience privée, formulé par un opérateur de l'adoption internationale ou transmis par un parlementaire. Ces témoignages méritent certainement d'être entendus, mais tout autant relativisés dans un champ des relations humaines où l'émotionnel le

4 C'est le deuxième sujet abordé, après les questions générales de visas, dans l'ensemble des interventions que reçoivent les quatre ministres exerçant leurs fonctions au Quai d'Orsay.

combat au rationnel. *A contrario*, beaucoup d'interlocuteurs de la mission se sont félicités de l'implication personnelle des responsables du réseau diplomatique et consulaire, notamment dans des situations complexes ou critiques, tel au Népal en 2007. En la matière les comparaisons sont délicates.

En réalité, comme l'avait fait avant elle, en 2003, l'inspection conjointe des services judiciaires, des affaires étrangères et des affaires sociales, la mission a constaté, d'une manière générale, le fort engagement des agents diplomatiques et consulaires dans les dossiers d'adoption internationale. En les rencontrant sur le terrain, notamment en Chine, au Vietnam et au Cambodge, ou lors de leur propre passage à Paris, et en recueillant leur témoignage à l'occasion de l'enquête générale qu'elle a lancée aux débuts de ses travaux, elle a relevé leur conscience d'être, sur ces dossiers, au carrefour d'exigences et de contraintes multiples et complexes et leur souci de maintenir un contact permanent avec la sous-direction de la coopération internationale. On rappellera d'ailleurs que, lors de leur passage à l'institut de formation à l'activité consulaire (Ifac) du ministère des Affaires étrangères et européennes, les agents des services consulaires participent à un module spécifique sur l'adoption internationale.

Un dispositif français complexe

La complexité et le manque de lisibilité du paysage institutionnel français de l'adoption, tels que décrits à la Fiche 10, constituent un handicap dans la présentation que l'on peut en faire à l'étranger. Le grand nombre d'OAA, leur taille souvent modeste par rapport aux OAA étrangers, la concurrence d'accréditation qui peut s'établir entre eux sur certains pays (Éthiopie, Vietnam, Brésil), l'introduction progressive de l'AFA, dont le statut, les missions et les modes d'organisation n'ont pas toujours été bien compris, la succession de visites institutionnelles peu coordonnées entre elles, le maintien, malgré l'existence de tous ces opérateurs, d'une proportion fort importante de démarches individuelles, constituent autant d'éléments de brouillage de l'image que peut donner la France en matière d'adoption internationale. Beaucoup d'interlocuteurs étrangers de la mission le lui ont fait comprendre... diplomatiquement. Au demeurant, les acteurs français sont eux-mêmes très lucides quant à cette situation, dont l'un des principaux symptômes est l'incertitude – parfois la confusion – qui s'est établie depuis deux ans entre l'autorité centrale et l'AFA dans la répartition des responsabilités en matière d'expression de la politique française de l'adoption internationale.

Une incertitude sur le statut des « correspondants locaux » des opérateurs

Il n'est pas toujours aisé pour les agents diplomatiques et consulaires d'identifier avec exactitude le rôle et, *a fortiori*, la portée du mandat des différents interlocuteurs qu'ils peuvent avoir localement et qui agissent pour le compte des opérateurs, OAA ou AFA, voire pour le compte des postulants individuels. C'est évidemment dans ce dernier cas que la prudence est le plus souvent de mise et que lesdits interlocuteurs, souvent appelés « accompagnateurs » des familles, risquent de ne pas présenter toutes les garanties de fiabilité malgré les apparences (avocats par exemple). Consciente de la nécessité de clarifier les statuts de ses propres représentants à l'étranger, l'AFA élabore actuellement une charte qui définira avec précision le rôle de ses « représentants », eux-mêmes susceptibles de disposer de « correspondants » locaux dans certains grands pays.

Des règles de fonctionnement peu lisibles

Compte tenu de sa mission de service public, l'AFA ne peut sélectionner les dossiers qu'elle envoie aux pays d'origine, en dehors des critères qu'ils fixent eux-mêmes pour les candidats à l'adoption internationale (cf. Fiche 5 « L'AFA »). Du fait du grand nombre d'agrément délivrés en France (cf. Fiche 1 « L'agrément »), le nombre de dossiers acheminés vers ces pays par son intermédiaire est donc sans rapport avec leurs possibilités d'y répondre.

Le cas de la Lettonie donne ainsi à réfléchir : à la fin octobre 2007, 426 dossiers de candidatures d'adoptants français étaient en instance auprès de l'autorité centrale lettone – parce que transmis automatiquement par l'AFA dès lors qu'ils respectaient les critères généraux fixés par la Lettonie – alors même que l'on sait que ne sont plus guère envisageables dans ce pays que des adoptions d'enfants âgés de plusieurs années et, dans la plupart des cas, handicapés (le nombre total des enfants adoptés par des étrangers en Lettonie est passé en 2007 à 114 contre 147 en 2006). Deux mois plus tard, au 1^{er} janvier 2008, ce nombre était même de 445. Plusieurs organismes autorisés pour l'adoption font valoir cette vraie difficulté : dans une note remise à la mission le 20 novembre 2007, la fédération France Adoption estime ainsi que « les pays d'accueil devraient cesser d'inonder les pays d'origine de dossiers qui ne correspondent ni au nombre ni à la réalité des enfants adoptables ». À Stockholm, les interlocuteurs de l'OAA Adoptionscentrum rencontrés par la mission ont été des plus abrupts : « *To bomb them⁵ with applications, no use!* » Lors du colloque AFA des 7 et 8 novembre 2007, le directeur de l'autorité centrale communautaire de la Communauté française de Belgique a,

5 Sous-entendu : les autorités centrales des États d'origine.

pour sa part, estimé que la gestion des candidats adoptants en nombre toujours plus élevé n'est pas un problème à imposer aux autorités des pays d'origine : « Ne pas imposer aux autorités compétentes d'un pays d'origine la pression de « nos » candidats adoptants est l'une des conditions de base pour permettre à ces autorités d'exercer dans des conditions normales leurs responsabilités en matière de recueil de garanties sur l'adoptabilité des enfants. »

Une présence réduite dans les forums internationaux

L'absence de la France dans plusieurs forums récents sur l'adoption internationale a été relevée par de nombreux interlocuteurs de la mission, non seulement français (notamment associatifs) mais également étrangers, et ceci de manière concordante et d'ailleurs reconnue par les responsables de l'autorité centrale française eux-mêmes. En particulier, cette dernière n'a pas pu participer ces dernières années aux rencontres des autorités centrales européennes, dont celle de Riga à l'automne 2007. L'autorité centrale française n'était pas représentée à New Delhi à la conférence internationale sur l'adoption organisée par son homologue indienne, Central Adoption Resource Authority (CARA) en octobre 2007, et l'ambassade de France n'a pu y déléguer personne, ce qui a été publiquement commenté par la CARA elle-même et regretté par les trois OAA français présents⁶. Un seul OAA français aurait participé au forum Euradopt⁷ qui est, en quelque sorte, un « club » de la vingtaine de principaux OAA européens, et n'envisagerait d'ailleurs plus de le faire, au motif que les travaux se font exclusivement en anglais et alors qu'y siègent les principaux OAA allemands, autrichiens, scandinaves, espagnols, italiens, et du Benelux.

Ces absences ont des raisons, dont la moindre n'est sans doute pas le flou relatif qui s'est créé depuis deux à trois ans quant aux attributions et responsabilités exactes, notamment sur le plan international, des différents intervenants nationaux. On a là, en tout cas, l'une des illustrations les plus préoccupantes du manque de lisibilité du dispositif français, ce qui assurément génère beaucoup d'interrogations et de doutes sur la politique de notre pays en matière d'adoptions internationales, partant sur sa crédibilité. C'est fort dommageable dans un

6 Il y a d'autres réunions qui se tiennent sur l'adoption internationale à l'initiative des autorités centrales ; il y en a eu par exemple en 2007 au Pérou et en Espagne. On peut comprendre que l'autorité centrale française ne puisse participer à toutes. Mais elle pourrait demander à l'ambassade de France d'en suivre, autant que possible, l'essentiel des travaux ou, à tout le moins, d'en rendre compte en utilisant les informations diffusées à cette occasion et en sollicitant la coopération consulaire communautaire.

7 www.euradopt.org. La présidente de cette organisation, qui se réunit de manière informelle depuis 1981 et s'est formalisée en association en 1993, est actuellement M^{me} Elisabet Sandberg (Adoptionscentrum) que la mission a rencontrée à Stockholm le 17 décembre 2007 et qui n'a pas caché que la quasi-absence française était vivement regrettée. La prochaine assemblée générale aura lieu à Padoue en avril 2008.

domaine de l'action internationale où la France ne devrait rien avoir à cacher, elle qui fut, à l'époque, l'une des promotrices de la Convention de La Haye. C'est fort dommageable aussi, car, en matière d'adoption internationale, où les États d'accueil se retrouvent en définitive bien souvent « en compétition », les réputations se font et se défont⁸ et sont, à tout le moins, à la merci de péripéties comme celles de l'été et l'automne 2007 (affaire dite « de l'Arche de Zoé »).

Les débats autour de l'adoption internationale

La politique française de l'adoption internationale gagnerait à clarifier plusieurs questions de nature diverse qui se posent à elle.

La poursuite de l'adoption dans les pays qui n'offrent pas toutes les garanties éthiques

Au cours des dernières années, la France a su, quand il le fallait, seule ou en s'associant à d'autres États d'accueil, suspendre les adoptions dans tel ou tel pays où les procédures s'écartaient fréquemment de toute régularité. Le cas du Cambodge en juillet 2003 en est un exemple.

Certains pays d'accueil vont assez loin en ce sens, le Canada, par exemple, s'interdit actuellement des adoptions au Guatemala, au Cambodge et en Géorgie. Au Québec, il existe une liste explicite des pays où les agences d'adoption peuvent agir (Chine, Colombie, Haïti, Philippines, sans restrictions quantitatives ; Kazakhstan, Mali, Moldavie, Taiwan, Thaïlande, Vietnam, avec restrictions quantitatives) ; les autres pays sont donc exclus *de facto*. L'autorité centrale fédérale suisse a, elle aussi, suspendu les adoptions au Cambodge et au Guatemala.

La lecture des procès-verbaux des réunions de l'autorité centrale, et, dans certains cas, du Conseil supérieur de l'adoption montre néanmoins que la préoccupation est, en France, réelle et constante.

Le cas de Haïti est emblématique et a justifié une mission de l'autorité centrale en décembre 2007. Certains États d'accueil, par exemple les scandinaves, y ont suspendu toute adoption, à vrai dire plus par consensus implicite que par décision publique explicite. Or, sur plus du millier d'enfants proposés chaque année à l'adoption internationale, la moitié sont accueillis par des familles françaises. Haïti est le pays où la proportion d'adoptions françaises par voie individuelle est la plus élevée (77,5 % en 2007, près de 90 % de 2004 à 2006), alors même qu'il y a douze OAA habilités.

8 Extrait du site Internet d'Euradopt : « *Several of the speakers... expressed concern over the high member of "private adoptions" that are allowed by the government of some states to proceed without sufficiently safeguarding the rights and the interests of the children.* » La France, dont 49 % des adoptions internationales se sont faites en 2006 par la voie individuelle est assurément visée.

Le débat sur l'éthique n'est pas au demeurant à sens unique. Il vaut aussi pour les États d'accueil et porte sur la plus ou moins grande rigueur avec laquelle les postulants à l'adoption, les organismes qui relaient leur candidature et/ou les parents adoptifs acceptent de se soumettre aux demandes d'informations émises par les autorités des États d'origine. Beaucoup de ces derniers fixent aujourd'hui des règles exigeantes tant lors de l'examen des dossiers des candidats que dans l'envoi régulier des rapports de suivi d'adoption. Et les Français ne sont pas toujours bien placés pour y répondre. Ainsi, selon des informations produites à la mission par l'AFA, sur environ 350 dossiers envoyés en 2007 à l'autorité centrale colombienne et 275 analysés par cette dernière, plus de 50 % ont fait l'objet de demandes de compléments d'évaluation psychologique et sociale. En matière de rapports de suivi, les règles sont variables (Chine : 2, six mois et un an après l'entrée de l'enfant en France ; Vietnam : 2 fois par an durant les deux premières années, puis une fois par an ; Mali : 2 rapports de suivi, puis envoi annuel de nouvelles ; Colombie : 3 rapports pendant la première année) ; or, en à peine deux années d'existence, l'AFA a déjà dû envoyer quelques centaines de relances auprès de familles oubliées.

Vers une plus grande coopération européenne

La question d'une meilleure coopération européenne en matière d'adoption doit être traitée sous plusieurs angles.

Le domaine de l'adoption *stricto sensu* n'est pas entré jusqu'à présent dans le champ communautaire.

Pour autant, le sujet de l'adoption n'est pas absent des débats communautaires. On sait qu'il a notamment fait l'objet d'une polémique ces dernières années au Parlement européen, à l'occasion de la candidature de la Roumanie à l'Union européenne. À l'initiative d'une eurodéputée britannique, une majorité de parlementaires, considérant que la gestion des orphelinats de ce pays n'apportait pas les garanties nécessaires, a obtenu de faire de l'interruption des adoptions étrangères l'une des conditions préalables à l'admission de la Roumanie dans l'Union, ce à quoi les autorités roumaines se sont pliées.

Depuis, une posture beaucoup plus positive a pris naissance en plusieurs étapes.

La commission européenne a adopté le 4 juillet 2006 une communication intitulée « Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant » (COM (2006) 067), qui fixe notamment pour objectifs de promouvoir l'affirmation positive du droit de l'enfant de grandir dans des conditions de sécurité, de ses droits à l'affection, à une famille et à être aimé et de son droit d'obtenir des informations sur ces sujets.

Un forum européen sur les droits de l'enfant, s'appuyant notamment sur une consultation d'un millier d'enfants menée en partenariat avec l'ONG Save the Children, a tenu sa première réunion à Berlin le 4 juin 2007 et une déclai-

ration politique a été adoptée où est réitérée la volonté d'une prise en compte systématique des droits de l'enfant dans les politiques internes et externes de l'Union.

La décision des chefs d'État et de gouvernement, prise lors de la Conférence inter-gouvernementale (CIG) de Lisbonne du 19 octobre 2007, de rendre juridiquement contraignante la Charte des droits fondamentaux de l'Union a notamment pour conséquence d'établir que « dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Enfin, la résolution du Parlement européen du 16 janvier 2008 (2007/2093 (INI)) accompagne et soutient la démarche d'élaboration par la commission de la stratégie européenne sur les droits de l'enfant et consacre trois articles à l'adoption (articles 109 à 111), en évoquant par exemple la perspective d'un « instrument communautaire en matière d'adoption... qui améliore la qualité dans les services d'information, la préparation pour les adoptions internationales, le traitement des dossiers de demande d'adoption internationale et le service post-adoption ». La même résolution « demande aux États membres et à la commission, en coopération avec la Conférence de La Haye, le Conseil de l'Europe et les organisations de protection de l'enfance, d'établir un cadre permettant d'assurer la transparence et le suivi du devenir des enfants adoptés ».

Il y a donc, en cours, une véritable réflexion communautaire sur la protection de l'enfance et sur la contribution de l'adoption à cet objectif d'ensemble, et il est important que la France s'y inscrive pleinement, notamment à l'initiative de plusieurs eurodéputés français, que la mission a rencontrés, comme M^{me} Claire Gibault ou M. Jean-Marie Cavada⁹.

L'Europe est, en effet, avec l'Amérique du Nord, l'une des deux principales régions du monde procédant à des adoptions internationales. Au sein même de l'Europe, la situation est certes très contrastée, entre les anciens membres de l'Union qui sont des « États d'accueil », singulièrement la France, l'Italie, l'Espagne, le Benelux et la Scandinavie, et les nouveaux membres dont plusieurs restent des « États d'origine » à plus ou moins grande échelle (pays baltes, Pologne, Bulgarie essentiellement, Slovaquie, Hongrie dans une certaine mesure). Dans l'esprit voulu par le Parlement européen, se pose donc assurément la question d'une meilleure « coopération intra-communautaire » pour mieux harmoniser les flux d'adoption qui subsistent, voire les faciliter et donc peut-être les augmenter. Cette coopération

9 M^{me} Gibault et M. Cavada ont indiqué à la mission partager ces réflexions avec M^{me} Janice Peyré, présidente de l'association Enfance et familles d'adoption, M. Robin Nydes, fondateur-président de la Foundation for the Relief of Disabled Orphans, M Marco Cappellari, président du Coordinamento nazionale amici dell'adozione.

passer assurément par les autorités centrales puisque tous les États de l'Union, sauf l'Irlande (qui l'a signée) et la Grèce, ont ratifié la Convention de La Haye.

On peut enfin mentionner que les gouvernements français, espagnols et italiens ont été solidaires pour intervenir fin 2007 auprès des autorités népalaises afin de les solliciter de régler la situation créée par l'arrêt des adoptions internationales intervenu quelques mois plus tôt. Ce type de rapprochement pourrait être élargi à une réflexion commune sur l'état actuel de l'adoption internationale dans le monde, à tout le moins sur les États d'origine les plus importants¹⁰. Les initiatives locales de concertation informelle entre agents consulaires, voire entre chefs de poste diplomatique, montrent qu'un cadrage plus général serait opportun, s'agissant également de la coordination en matière de coopération à la bonne gouvernance (état-civil) ou à l'aide à la protection sociale de l'enfance. Cette coopération consulaire locale mériterait sans doute d'être coordonnée, voire stimulée depuis les capitales européennes, d'autant qu'on ne voit guère les obstacles de principe qui empêcheraient d'inscrire l'adoption internationale dans le champ plus vaste de la coopération consulaire européenne, particulièrement entre pays appartenant à l'Espace Schengen.

Aide humanitaire et aide au développement en accompagnement de l'adoption internationale

Il est apparu à la mission que la question de l'articulation entre l'adoption internationale, l'action humanitaire et l'aide publique au développement était parmi les plus débattues.

On cherche généralement à définir la problématique en termes simples : l'enfant ne s'échange pas contre une somme d'argent, et tout ce qui pourrait contribuer à assimiler directement l'adoption à une action humanitaire monnayée doit être condamné. La Convention de La Haye (Chapitre II, article 4) prescrit ainsi aux États d'origine de s'assurer « que les consentements n'ont pas été obtenus moyennant paiement ou contrepartie d'aucune sorte ». Mais, simultanément, qui oserait prétendre, qu'il soit candidat à l'adoption, adoptant, parent adoptif, ou intervenant à un titre ou à un autre, que l'acte d'adoption internationale se doit d'être étanche à toute action de générosité au regard des enfants en difficulté et en détresse dans les États d'origine ? On ne peut balayer d'un revers de main

10 C'est aussi ce que M. Yves Nicolin, président de l'AFA, suggère dans son ouvrage *L'Adoption, une nouvelle naissance* (2007) : « L'interdépendance économique et culturelle dans laquelle évoluent les grandes puissances occidentales conduit naturellement à une mise en commun de nos réflexions sur les principaux sujets dits de "société". L'adoption fait partie de ces sujets sur lesquels des pratiques contradictoires voire franchement opposées ne peuvent que provoquer des problèmes graves vis-à-vis des pays d'origine des enfants, désorientés par ces différences... Je ne souhaite pas – ce serait de l'utopie – amener nos pays d'adoption à harmoniser leurs pratiques, mais je me battrai pour que nous puissions réfléchir, au-delà de la Convention de La Haye, à une plus grande cohérence dans nos démarches. »

ce malaise à l'évocation de « ceux qui restent », « ceux qui n'auront pas la même chance » que l'enfant adopté, « ceux dont personne ne veut ». Les entretiens qu'a eus la mission, les publications lues, les témoignages recueillis à l'étranger vont tous dans la même direction. La visite de certains orphelinats est d'ailleurs immédiatement convaincante : les dons d'aide humanitaire faits – dans des conditions qui mériteraient souvent d'être précisées – par des adoptants de diverses nationalités y sont généralement rapidement visibles, voire perceptibles.

À vrai dire, le débat est à deux degrés :

– celui de l'initiative privée, acte individuel ou acte associatif, qu'il s'agisse d'aider un orphelinat, directement et à petits moyens (réfections matérielles, petit mobilier, imprimerie, ordinateurs, jouets...), ou de développer un projet plus important d'amélioration d'infrastructures, d'organisation de soins ou de formation professionnelle. Plusieurs organismes autorisés pour l'adoption développent ainsi parallèlement une activité d'ONG qu'ils identifient clairement au sein de leur comptabilité. Certains étaient d'ailleurs d'abord une ONG, avant de créer en leur sein une branche OAA, comme Médecins du monde. Le principal OAA suédois, Adoptionscentrum, a ainsi mentionné à la mission qu'il développait une trentaine de projets locaux de coopération sur la protection de l'enfance. En Italie, tous les OAA ont aussi un statut d'ONG ;

– celui de l'opportunité d'une initiative ou d'un accompagnement publics.

Certains États d'origine n'hésitent pas à lier étroitement adoption internationale et aide humanitaire. L'exemple actuellement le plus significatif est sans doute celui du Vietnam. Lors du colloque de l'AFA des 8 et 9 novembre 2007, sa représentante a clairement confirmé que l'une des conditions pour que les OAA étrangers issus des pays ayant signé avec le Vietnam une convention bilatérale de coopération en matière d'adoption puissent bénéficier de l'autorisation d'activité délivrée par le ministère de la Justice est qu'ils mènent des actions humanitaires et d'assistance technique aux orphelinats : c'est « un droit et une obligation pour les OAA étrangers au Vietnam ¹¹ ». Des chiffres officiels ont été donnés : environ 2,27 millions de dollars d'aides humanitaires ainsi versées en 2006 par quelque 67 OAA étrangers, dont 26 européens. Sur ce chiffre, les OAA français ont représenté 363 000 dollars. Des contre-exemples ont également été donnés : l'interdiction faite par la loi suédoise aux OAA de ce pays de lier adoption internationale et aide humanitaire empêche de facto ces derniers de développer leur activité au Vietnam : « Il s'agit d'un conflit de lois entre les deux pays. C'est aux OAA suédois de surmonter cette difficulté », a jugé la représentante vietnamienne.

11 La circulaire (vietnamienne) d'application n° 04/2001/TT-BTP du règlement déterminant les modalités d'application de la Convention franco-vietnamienne relative à la coopération en matière d'adoption stipule que la demande d'octroi de la licence d'activité d'un OAA au Vietnam doit être « accompagnée d'un projet d'activité au Vietnam et projet d'assistance technique ou humanitaire aux orphelinats ».

En toute hypothèse, la mission a recueilli plusieurs propositions dans le sens d'une meilleure articulation entre adoption internationale et aide humanitaire et/ou de coopération.

L'AFA estime ainsi prioritaire cette problématique et en fait même actuellement l'une des conditions de son développement et de son déploiement dans plusieurs pays, singulièrement le Vietnam.

Le Mouvement pour l'adoption sans frontières (MASF) a fait tenir à la mission en décembre 2007 une « Proposition de création d'une Fondation pour faciliter l'adoption sans frontières¹² ». Tout en réaffirmant que l'adoption n'est pas un acte humanitaire, mais la volonté de donner une famille à un enfant qui en est privé, MASF suggère un programme d'aide à l'enfance en difficulté dans certains pays (prévention des maltraitances et des abandons, actions en faveur des enfants non confiés à l'adoption internationale...), programme qui « ne serait pas directement lié à l'adoption, mais pourrait, dans le cadre de négociations entre les Gouvernements, être de nature à lever les blocages actuels ». Ce programme serait porté par une fondation dont les membres seraient notamment l'État et des associations (mais non les OAA) et serait financé par des subventions publiques complétées par des apports associatifs et privés.

L'association Cœur Adoption estime pour sa part que « les contreparties humanitaires demandées par certains États d'origine doivent s'élaborer sous forme de projets en cofinancement avec le ministère des Affaires étrangères et européennes » qui pourrait, après avoir délibéré avec les responsables des pays concernés, lancer des appels à projet sur des actions concrètes (réalisation ou réhabilitation de structures d'accueil, actions sanitaires, actions en vue de la scolarisation ou de la formation professionnelle des enfants handicapés...), appels à projet auxquels pourraient répondre les OAA et d'autres associations.

Dans une contribution remise en décembre 2007 à la mission, le Conseil supérieur de l'adoption estime que, dans le respect de la Convention de La Haye du 29 mai 1993, le développement d'une coopération en matière de protection de l'enfance est indispensable afin d'apporter une aide aux enfants en difficulté dans les pays d'origine des enfants. Il juge en outre que la coopération juridique et technique sur la mise en œuvre et l'application des dispositions de la Convention de La Haye doit être renforcée, afin notamment d'éviter que les projets d'adoption des enfants soient bloqués suite à l'adhésion du pays à la convention. Il rappelle que les organismes agréés pour l'adoption n'ont pas vocation à développer des programmes de coopération. Dans ce cadre, le CSA estime utile de réfléchir à de nouvelles possibilités de développer cette coopération, comme la création d'une fondation, adossée à la Fondation de France.

12 Correspondance du 15 décembre 2007 de M. Jacques Chomilier.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes lui-même s'interroge. Une réunion informelle avait été tenue début 2007 entre les services en charge de l'adoption internationale, de la coopération et de l'action humanitaire. Aucune décision opérationnelle n'a néanmoins été prise depuis lors. Et très peu de cas concrets ont été signalés à la mission, si ce n'est en Éthiopie où le Fonds social de développement (FSD) a récemment cofinancé, pour respectivement 9 500 euros et 14 700 euros, un projet d'accueil de jeunes mères célibataires et enfants abandonnés (avec l'ONG Accueil Enfants d'Éthiopie) et d'accueil de jeunes filles et enfants des rues (avec l'ONG locale « The Good Samaritan Training Center for Street Girls »).

Au demeurant, la mission a pu constater que, contrairement à ce qu'on lui avait indiqué, d'autres États d'accueil, comme l'Espagne, ne paraissent pas non plus être allés plus avant, au moins officiellement, dans la direction d'une aide publique d'accompagnement de l'adoption internationale.

Propositions

Le sujet de l'adoption internationale est aussi celui du respect de règles et normes internationales, qu'il s'agisse de l'application de conventions multilatérales ou de règles éthiques et morales.

Dans cet esprit, il apparaît à la mission qu'il manque à la France cette « tour de contrôle » des intérêts et enjeux stratégiques indispensable dans le domaine de l'adoption entre pays. Pour la mission, c'est le rôle que doit avoir une autorité centrale, laquelle, réaffirmée dans sa prééminence et dans ses responsabilités, aura de multiples tâches à mener dans les années qui viennent, en prenant appui sur l'engagement du réseau diplomatique et consulaire, en développant des outils de coopération et en œuvrant pour une meilleure coopération européenne. L'autorité centrale italienne peut apparaître comme une référence utile (cf. fiche 8).

Refonder les missions de l'autorité centrale

Une nouvelle lecture des attributions de l'autorité centrale apparaît nécessaire, trois ans après les débats ayant conduit au vote de la loi du 4 juillet 2005 et près de deux ans après la publication du décret 2006-1128 du 8 septembre 2006, modifiant notamment le code de l'action sociale et des familles. L'autorité centrale a d'abord pour obligation de veiller « au respect par la France de ses obligations au regard de la Convention de La Haye » (article R. 148-7 du code), mais figure plus précisément dans ses compétences (article R. 148-8) l'examen de questions comme :

– l'application des conventions bilatérales entre la France et un pays tiers relatives à l'adoption internationale ;

- les conditions de l’adoption internationale dans les différents pays d’origine, en particulier au regard du respect des droits des enfants ;
- l’implantation et l’activité dans les différents pays d’origine des organismes autorisés et habilités ;
- la coopération internationale en matière d’adoption ou de protection de l’enfance ;
- l’harmonisation des programmes de subventions aux OAA ;
- les autres crédits et moyens consacrés à la politique française d’adoption internationale.

Dans cet esprit, un certain nombre de tâches pourraient être assumées plus explicitement par l’autorité centrale.

L’encadrement général des opérateurs

L’autorité centrale doit encadrer les opérateurs (OAA et leurs fédérations, AFA) afin de les inciter à orienter leur action en fonction d’une stratégie française à l’élaboration de laquelle ils participeraient¹³.

La participation aux concertations internationales sur l’adoption

On a mentionné ci-dessus l’absence regrettable de la France à plusieurs rencontres, notamment européennes, des autorités centrales. C’est un état de fait qui doit changer. À défaut de pouvoir participer elle-même à ce type de rencontres, l’autorité centrale devrait donner les instructions nécessaires à l’ambassade de France pour que celle-ci la représente ou, à tout le moins, réunisse les informations locales rendues publiques à cette occasion, quitte à en appeler à la coopération communautaire consulaire locale. Dans le même esprit, il serait opportun que l’autorité centrale se tienne informée des concertations plus ou moins structurées qui existent entre un certain nombre d’États d’accueil et évalue l’intérêt pour la France d’y participer de manière plus active. Une concertation de ce type existe entre les responsables canadiens, australiens et néo-zélandais de l’adoption

13 L’orientation géographique de l’activité des OAA a très peu évolué au cours des dernières années, ce qui n’est sans doute pas un signe de la capacité de la France à s’adapter aux évolutions constatées dans le domaine de l’adoption internationale. C’est une situation qui avait déjà été soulignée en 2003 par le rapport conjoint des trois inspections générales : « La répartition géographique des OAA témoigne d’une absence de régulation. Il y a jusqu’à 8 OAA à Madagascar, 7 en Éthiopie et en Colombie, 6 en Haïti et au Brésil, plusieurs de ces pays figurant parmi les pays jusqu’ici non signataires de la Convention de La Haye, mais il n’y en avait qu’un en Russie jusqu’à ces derniers mois. La présence des OAA est faible en Afrique, en Asie (hors la Chine et l’Inde), ce que regrette, par exemple, un pays comme le Sri Lanka ». Le diagnostic reste très voisin, quatre ans plus tard, à la différence près que l’AFA doit précisément contribuer à la correction de cet état de fait par un déploiement géographique à bon escient, en mesure de combler les insuffisances ou incohérences constatées.

internationale ; il sera prochainement élargi aux États-Unis et les Canadiens ont fait connaître leur intérêt à ce que la France se joigne à ce groupe de pays. C'est aussi dans ce type de forums qu'une incitation diplomatique peut être menée à l'égard des pays qui n'ont pas encore ratifié la Convention de La Haye.

La qualité des informations mises à la disposition du public

S'agissant de la qualité, de la fiabilité et de l'actualité des informations mises à la disposition du public – c'est-à-dire tant les candidats à l'adoption, les organismes intermédiaires pour l'adoption et associations que les professionnels appelés à intervenir tout au long du parcours de l'adoption : l'autorité centrale doit en réexaminer les modalités actuelles, et corriger la dispersion, la lenteur de mise à jour et l'insuffisante exploitation et validation des éléments transmis par l'ensemble des sources disponibles (organismes, associations, réseau diplomatique et consulaire, sources internationales)¹⁴. L'unicité d'une base d'informations accessible à tous est évidemment l'objectif à atteindre : or il semble à la mission qu'il y ait sur ce point une certaine ambiguïté quant à l'énoncé des responsabilités. En édictant (article L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles) qu'il « est créé une Agence française de l'adoption qui a pour mission d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de quinze ans », l'article 4 de la loi du 4 juillet 2005 paraît avoir voulu confier cette responsabilité à l'AFA. Mais l'arrêté du 3 août 2007 portant création du secrétariat général de l'autorité centrale fixe, pour sa part, que ce dernier est notamment chargé de « la collecte, la consolidation, la mise à jour et la validation de toutes les informations pertinentes sur les conventions applicables et les législations ou réglementations nationales en matière d'adoption des différents pays d'origine, ainsi que leur mise en ligne pour le public sur un site d'information accessible par le réseau Internet ». Le partage des tâches apparaît donc aujourd'hui incertain et une clarification s'impose : la mission a le sentiment que c'est bien à l'AFA de gérer un site où doivent être accessibles toutes les informations relatives à l'adoption internationale, mais ceci sous le contrôle de l'autorité centrale qui doit donner en ce domaine une réelle impulsion pour que cette base d'information soit bien le site unique, intégré, fiable et précis que chacun attend. S'agissant de la réflexion à mener sur les meilleurs outils d'approches bilatérales. L'adoption internationale est apparue en effet à la mission comme un domaine

14 L'association Cœur Adoption a remis à la mission une analyse critique sur ce point, pointant « l'absence de coordination entre les fiches AFA et les fiches de l'ex-MAI » : imprécisions sur l'état exact d'accréditation de l'AFA, incertitude sur la possibilité ou non d'adopter dans tel ou tel pays comme la Bolivie, absence de documentation précise sur les difficultés auxquelles peuvent se heurter certains postulants comme les célibataires, les couples non mariés...

qui exige et exigera de plus en plus, après de malheureuses dérives dans le passé, l'établissement d'un climat de parfaite confiance entre pays, fondée sur le respect du droit international, la connaissance et la compréhension des droits nationaux et le signalement pour traitement conjoint de toute difficulté apparaissant dans les processus d'apparement. Il est indispensable que l'autorité centrale établisse des relations suivies avec ses homologues, pour pouvoir évoquer, même informellement, des sujets sensibles, comme les évaluations du nombre d'enfants adoptables le rythme et la durée des rapports de suivi et les difficultés rencontrées pour les faire parvenir, Pourquoi, dans ces conditions, ne pas recourir plus systématiquement, à la négociation et à la signature d'accords bilatéraux, même avec des États ayant ratifié la Convention de La Haye ? La France y a recouru à bon escient pour proposer à deux pays partenaires de gérer des situations transitoires préalables ou non à la mise en œuvre de la Convention de La Haye :

- avec le Vietnam, dès février 2000, sous la forme d'une convention (exemple imité depuis par plusieurs autres pays);
- avec le Cambodge, en juin 2006, sous la forme d'un protocole.

C'est aussi une responsabilité première de l'autorité centrale de déterminer, en liaison avec l'ambassade de France concernée, si un dispositif bilatéral est utile et souhaitable, par exemple :

- au niveau gouvernemental, en veillant ultérieurement à la périodicité régulière des comités mixtes institués;
- entre autorités centrales (à l'image de l'Australie où plusieurs accords ont été signés par des gouvernements d'États ou de Territoires, exerçant de fait la fonction d'autorité centrale, avec les partenaires chinois ou sud-coréens¹⁵), ou encore
- entre opérateurs, c'est-à-dire les OAA et leurs correspondants (comme le font les OAA italiens avec le Centre chinois des adoptions internationales). Dans leur rapport de décembre 2003, les trois inspections avaient déjà relevé que seuls une quinzaine d'OAA sur 40 étaient ne mesure d'indiquer clairement l'identité des institutions auprès desquels ils recueillaient des enfants.

La rédaction de synthèses périodiques

L'absence de synthèse annuelle sur la politique française de l'adoption, notamment en matière d'adoption internationale, a paru à la mission significative du manque actuel de stratégie, d'évaluation et de suivi d'ensemble. L'article R. 148-10 du code de l'action sociale et de la famille (décret du 8 septembre 2006) qui prévoit que l'autorité centrale remet chaque année au ministre des Affaires étrangères

15 Accords entre les Gouvernements d'Australie méridionale et de Victoria et le Centre chinois des Affaires d'Adoption, entre le Queensland et l'Eastern Social Welfare Society de Corée du Sud. Accords de 2007 entre l'Australian Central Authority et la Bolivie, le Chili, la Colombie, Costa Rica, la Corée du Sud et Taïwan.

un rapport d'activité, communiqué au Conseil supérieur de l'adoption, n'a pu être appliqué jusqu'à présent (un premier rapport était en préparation en février 2008). Une autorité centrale réaffirmée dans ses attributions et ses responsabilités devrait particulièrement veiller à la rédaction de ce rapport, dont la remise devrait, selon la mission, être assurée au Conseil supérieur de l'adoption puis, avec l'avis de ce dernier, au Premier ministre, aux autres ministres concernés (Affaires sociales, Famille, Justice) et au Parlement, ainsi qu'à l'ensemble du public concerné, sous réserve des éléments confidentiels qui pourraient y figurer. L'autorité centrale italienne procède tous les deux ans à cet exercice.

Donner une place à l'adoption internationale dans les plans d'action des ambassades des principaux pays d'origine

Dans l'ensemble, le réseau diplomatique et consulaire français est bien outillé pour gérer les questions d'adoption internationale, tout particulièrement lors de la phase consulaire de délivrance des visas aux enfants qui viennent d'être adoptés. Il est bien sûr nécessaire que les agents consulaires qui sont affectés dans des postes où l'adoption internationale constituera une part importante de leur activité ou sur lesquels l'autorité centrale a décidé d'engager une action bénéficient d'une formation spécifique préalable à l'Institut de formation à l'action consulaire (Ifac) ou dans un cadre spécifique. Cette formation doit inclure la rencontre avec les partenaires associatifs concernés (OAA, APPO) et permettre aux agents de disposer d'une documentation de base sur l'adoption en France.

Moins que de nouvelles instructions, le réseau diplomatique et consulaire a besoin en revanche d'une information plus précise sur l'organisation française, sur les opérateurs et sur la stratégie d'ensemble de notre pays. Il doit aussi être invité à rendre compte, en tant que de besoin, de l'évolution des législations locales (tant dans les États d'accueil que dans les États d'origine) et à donner à l'autorité centrale son sentiment sur l'action des opérateurs et la typologie des orphelinats avec lesquels ils travaillent. En cas d'empêchement de l'autorité centrale à participer aux conférences sur l'adoption internationale, des instructions doivent être données aux ambassades pour qu'une représentation locale soit au moins assurée, en fonction des disponibilités et en s'appuyant, si nécessaire, sur la coopération communautaire consulaire locale.

Les ambassadeurs nommés dans les principaux États d'origine doivent être sensibilisés avant leur départ à la question des adoptions internationales et doivent recevoir des instructions sur ce domaine, validées par l'autorité centrale. Leur plan d'action devrait prévoir un volet d'actions et de recommandations propres à soutenir la stratégie définie par l'autorité centrale. Ils devraient veiller, comme

c'est déjà souvent le cas, à maintenir des relations suivies avec les principaux interlocuteurs locaux, gouvernementaux et associatifs, en charge de la politique de l'adoption. Ils doivent inciter leurs collaborateurs des services consulaires à visiter régulièrement les orphelinats où adoptent les candidats français, surveiller l'activité des intermédiaires qui apportent leurs services à ces derniers, recenser les structures médicales spécialisées qui peuvent compléter utilement les données médicales figurant dans le dossier de l'enfant et éventuellement faire face à des situations spécifiques, veiller aux alertes et aux risques de dérives vers des circuits illégaux d'adoption.

Une politique ciblée d'invitations de partenaires étrangers ou d'attentions à l'égard des interlocuteurs locaux peut être mise en œuvre. En Éthiopie, un jugement positif est émis sur la procédure française d'adoption : l'opportunité offerte aux fonctionnaires éthiopiens chargés des dossiers d'adoption de venir en France pour suivre les enfants constitue un atout majeur de la procédure française. En Thaïlande, les cours de français dispensés sur les crédits de coopération de l'ambassade au profit des responsables qui examinent les dossiers présentés par les candidats français sont fort appréciés. *A contrario*, en Hongrie, la directrice de l'autorité centrale ne cache pas que les excellentes relations qu'elle entretient avec l'autorité centrale italienne et les nombreux voyages qu'elle y effectue contribuent à la « parfaite intégration des enfants hongrois adoptés par des familles italiennes ». Dans le même esprit d'accompagnement bien compris d'un dispositif cohérent d'ensemble, on ne saurait omettre les effets bénéfiques sur le maintien de bonnes relations bilatérales de l'admission dans l'un des ordres nationaux français de telle ou telle personnalité locale active dans la gestion éthique des adoptions internationales.

Les ambassadeurs doivent aussi veiller à une bonne coordination de l'action des ONG françaises qui agissent en faveur de l'enfance délaissée, à l'exemple de ce que fait l'ambassade au Cambodge.

Enfin, un échange croisé sur les pratiques et l'activité des autres États d'accueil est souhaitable de façon régulière et informelle, le cas échéant pour décider de démarches conjointes auprès des autorités locales. Dans cet esprit et à titre de « bonne pratique », la mission a été attentive à l'exemple donné, lors du colloque AFA des 7 et 8 novembre 2007, par le directeur de l'autorité centrale communautaire de la Communauté française de Belgique, quant à la manière dont, à Bamako, avait été menée une coopération au plus près du terrain avec les interlocuteurs maliens et notamment ceux de la pouponnière d'État pour déterminer dans un « esprit de coresponsabilité » le nombre maximal de dossiers de candidatures qu'ils pouvaient objectivement traiter et qui a été fixé d'abord à 5 par an, puis porté à 10, alors même que les autorités maliennes avaient un temps envisagé de suspendre les adoptions par des parents belges tant les dossiers leur parvenaient en nombre.

Mettre en place des actions de coopération et d'aide humanitaire en direction des enfants et des familles dans les pays qui le nécessitent

Pour sa part, la mission pense qu'une politique de coopération pourrait être articulée de la manière suivante.

Il convient d'abord de mieux connaître les initiatives privées prises plus ou moins spontanément par les parents adoptants qui, à titre individuel, ou plus souvent à partir d'un forum, créent une association de soutien à l'orphelinat ou aux orphelinats où des procédures d'adoption sont en cours ; ces associations drainent des flux privés d'aide matérielle et/ou humanitaire ; il ne saurait être question d'interrompre ces initiatives, mais un meilleur recensement en serait utile.

Au-delà, il convient de respecter le principe selon lequel les opérateurs de l'adoption ne sont pas des opérateurs d'aide humanitaire et/ou d'aide au développement et de veiller, en toute hypothèse, à ce que ces deux types d'activités soient clairement identifiés et séparés dans leurs programmes opérationnels et leur comptabilité.

La mission pense donc qu'un engagement public est en revanche devenu indispensable afin de promouvoir, à coûts limités et sous le contrôle et les orientations d'une autorité centrale réaffirmée dans son rôle pilote, une coopération publique française de :

- soutien à la bonne gouvernance en matière d'état civil¹⁶ ;
- soutien à la mise en œuvre de la Convention de La Haye : formation des travailleurs sociaux chargés de superviser les centres d'accueil, formation aux activités de médiation (apparentements), formation aux procédures d'accréditation d'OAA, révision des rapports sociaux et médicaux. Il serait particulièrement opportun que ces actions s'inscrivent dans les projets de coopération proposés par le secrétariat de la Convention de La Haye, l'Unicef et le Service social international ;
- soutien à la protection sociale de l'enfance ;
- soutien aux structures d'accueil des enfants orphelins du type « foster care », (comme en Éthiopie), centres d'accueil de taille modeste pour orphelins en attente d'adoption, avec encadrement, stabilisation et préparation des enfants (bilan médical, santé, hygiène, sensibilisation linguistique et culturelle).

16 Dans sa résolution du 16 janvier 2008 « Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant », le Parlement européen, sous la rubrique « Enregistrement des naissances » (§ 171 à 177) « admet que l'acte de naissance aide à protéger les enfants contre les violations de leurs droits résultant d'incertitudes quant à leur âge ou leur identité ; estime qu'un enregistrement consciencieux des naissances entrave le commerce des enfants et de leurs organes, limite l'adoption illégale... », « demande aux institutions communautaires et aux États membres de redoubler d'efforts pour assurer la coordination effective des politiques axées sur la promotion de l'enregistrement des naissances, en particulier en y associant les Nations unies et les agences qui en dépendent concernées, de manière à obtenir un programme commun favorisant une réponse globale efficace ».

La mission pense en outre qu'il convient d'inscrire, dans toute la mesure du possible, cette politique de coopération publique dans un partenariat avec d'autres opérateurs, États ou organisations internationales, comme l'Unicef et le Fonds des Nations unies pour l'aide à la population (FNUAP). Une définition des actions de coopération et d'aide humanitaires en direction des enfants et des familles dans les pays qui le nécessitent devrait être proposée par l'autorité centrale en lien avec les autres directions compétentes du ministère des Affaires étrangères et européennes (délégation à l'action humanitaire, Direction générale de la coopération internationale et du développement, directions géographiques), mutualisant ainsi l'action de la France dans ces pays, au profit des OAA et de l'AFA.

La mise en place d'une telle coopération au niveau de l'État sur la protection de l'enfance devrait permettre au ministère d'inciter à leur tour les départements qui le souhaitent à mener des actions complémentaires de coopération décentralisée, en exploitant et en élargissant les liens de ce type déjà créés en direction de collectivités locales (villes, régions) de plusieurs pays d'Afrique au sud du Sahara, d'Amérique latine et d'Asie. Cette coordination doit revenir naturellement à la délégation à l'action extérieure des collectivités locales du ministère.

En outre, la Conférence de droit international privé de La Haye organise des programmes d'assistance technique à l'égard des États d'origine afin de les aider à mettre en œuvre la Convention. Elle est par exemple intervenue au Guatemala et au Kenya.

La France devrait s'inscrire dans ce mouvement en initiant, en étroite coopération avec la Conférence, de tels programmes dans des pays, en particulier francophones, avec lesquels elle entretient des liens privilégiés, par exemple les pays africains qui n'ont pas encore ratifié la Convention. Ce pourrait être ainsi le cas pour Madagascar qui a été un pays d'origine majeur (325 enfants malgaches ont été adoptés par des familles françaises en 2003, 281 en 2002) avant qu'il ne ratifie la Convention et qu'elle n'entre en vigueur en septembre 2004, mais qui éprouve, depuis, des difficultés à mettre en place le dispositif législatif, réglementaire et administratif nécessaire. Ce pourrait être aussi le cas en Haïti où une coopération française a été offerte en 2007 d'une manière quelque peu désordonnée, puisque la mission d'un expert, agent de l'AFA, a précédé une mission de l'autorité centrale. Haïti pourrait être un pays « pilote » d'une coopération construite entre l'autorité centrale française et la Conférence de La Haye.

Contribuer à la création d'un espace européen de l'adoption internationale

À travers le sujet de la protection sociale de l'enfance, la question de l'adoption est en train progressivement d'être perçue non seulement aux échelons nationaux des États européens mais aussi dans le cadre d'ensemble de l'action de l'Union. La communication de la Commission en date du 4 juillet 2006 « Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant », appuyée par la Déclaration politique des chefs d'État et de Gouvernement adoptée le 4 juin 2007 puis par la Résolution du 16 janvier 2008 du Parlement européen, conduit à l'élaboration en cours de cette stratégie proprement dite d'une part, d'un plan d'action de la Commission concernant les enfants dans le cadre des relations extérieures d'autre part.

La France se doit d'être particulièrement attentive à l'élaboration de ces documents et à la place qui y sera donnée aux questions d'adoption, nationale et internationale, comme le recommandent les articles 109 à 111 de la Résolution du Parlement. Elle pourrait prendre l'initiative d'un groupe de travail entre autorités centrales pour examiner comment pourrait être envisagée une meilleure connaissance mutuelle des besoins des enfants délaissés encore nombreux sur le territoire même de l'Union et qui souffrent de ne pas pouvoir être adoptés. Elle pourrait aussi proposer une meilleure coordination à l'international pour que les informations soient localement mieux partagées entre les principaux États européens d'accueil représentés dans les États d'origine – par exemple au titre de la coopération consulaire –, pour que les actions de coopération en matière de protection sociale de l'enfance soient mieux coordonnées entre elles et, le cas échéant, articulées sur le Fonds européen de développement, et enfin pour que se généralisent des démarches conjointes auprès des États d'origine contribuant à consolider l'approche éthique de l'adoption internationale, sur le fondement de la Convention de La Haye.

Fiche 8

D'autres politiques d'adoption

Pour procéder à une évaluation des politiques mises en œuvre par les principaux États d'accueil, qu'il s'agisse de l'adoption nationale ou de l'adoption internationale, la Mission a recouru à plusieurs sources d'information :

- une interrogation générale des postes diplomatiques et consulaires¹, et, par voie induite, la consultation de la documentation accessible par leur intermédiaire ou sur les sites Internet signalés;
- des entretiens avec les responsables espagnols et suédois lors de déplacements à Madrid et Stockholm, respectivement les 3 et 17 décembre 2007, ainsi qu'avec des interlocuteurs canadiens (Québec), belges (Communauté française de Belgique), italiens (et de la Région du Piémont), hongrois et maliens lors du colloque organisé par l'AFA à Paris les 7 et 8 novembre 2007;
- l'ensemble des interlocuteurs qu'elle a rencontrés d'octobre 2007 à février 2008;
- le rapport complémentaire de la mission sur le dispositif français de l'adoption internationale (Inspection générale des services judiciaires – Inspection générale des affaires étrangères – Inspection générale des affaires sociales) d'avril 2004 (considérations sur l'Espagne, la Suède et l'Italie);
- des extraits de documents particulièrement signalés à la mission, comme les ouvrages du docteur Maurice Berger² ou de M. Alain Grévo³.

Loin d'être exhaustive, la présente annexe a avant tout pour objet de faire ressortir les principaux enseignements tirés de ces comparaisons internationales au regard des réflexions et interrogations auxquelles la mission a été confrontée.

1 La liste des ambassades et consulats de France, dans les États d'accueil comme dans les États d'origine, ayant répondu à cette enquête est mentionnée dans l'annexe III au présent rapport.

2 Docteur Maurice Berger, Service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, centre hospitalier et universitaire de Saint-Étienne. Le docteur Berger se réfère en particulier aux cas du Royaume-Uni, de l'Italie et du Québec.

3 *Voyage en protection de l'enfance – Une comparaison individuelle* (Alain Grévo – avril 2001).

La France n'est pas seule à remettre périodiquement en chantier sa législation

Un premier enseignement que l'on peut tirer des comparaisons internationales est de noter que le sujet de l'adoption donne régulièrement lieu à des remises en chantier législatives et réglementaires. C'est actuellement le cas pour plusieurs des États auxquels s'est intéressée la mission.

Aux États-Unis

Au terme d'un processus qui a duré sept ans (vote en 2000 de la loi sur l'adoption internationale), les États-Unis viennent en effet, le 17 novembre 2007, de ratifier la Convention de La Haye et devraient en appliquer tous les termes à compter du 1^{er} avril 2008. Les dispositions de la Convention ont donc été adaptées au droit américain, à l'initiative du Département d'État et du Département de la sécurité intérieure. Elles concernent, par exemple, l'étude familiale préalable à l'agrément, l'attribution des certificats de conformité, les procédures à suivre en matière de visa.

En Espagne

Comme M^{me} Maria Amparo Valcarce Garcia, secrétaire d'État aux Services sociaux, à la Famille et au Handicap, présidente du conseil consultatif de l'adoption internationale, l'a indiqué à la mission le 3 décembre 2007 à Madrid, une nouvelle loi sur l'adoption internationale a pour objet de renforcer la coordination de l'ensemble du dispositif espagnol et, fixant le principe premier de l'intérêt supérieur de l'enfant, affirme également les droits des candidats à l'adoption et ceux des autres personnes impliquées dans le processus de l'adoption⁴. « La nouvelle loi n'inclut pas de nouvelles exigences, mais elle renforce celles qui existent déjà, dans un esprit général de solidarité », a précisé Mme Valcarce. Un article de cette loi ouvre la possibilité de limiter, par coordination entre les autorités centrales des Communautés autonomes, le nombre d'OAA accrédités sur un pays donné, dans le souci de respecter les contraintes fixées par ce pays et/ou de tenir compte du nombre d'adoptions qui y sont possibles.

En Italie

Les lois italiennes organisant l'adoption datent de 1983, 1998 (transposition de la Convention de La Haye) et 2001. Le décret du président de la République organisant la « commission pour les adoptions internationales », qui assure le

4 Loi n° 54/2007 du 28 décembre 2007 (BO espagnol du 29 décembre 2007).

rôle d'autorité centrale, a été amendé en 2007. La loi de finances pour 2008 a aligné quasi totalement les droits des parents adoptifs sur ceux des parents biologiques, même avant l'entrée de l'enfant sur le territoire italien : le congé de maternité en cas d'adoption passe de trois à cinq mois ; dans le cas d'une adoption internationale, il peut désormais être utilisé pendant la période de présence à l'étranger requise pour les démarches de la procédure d'adoption (sous certification de l'OAA intermédiaire) ; une indemnité de 30 % du salaire est versée par l'Institut national de sécurité sociale pendant l'intégralité du congé, à partir de l'entrée de l'enfant dans la famille.

En Suède

Un texte réglementaire a, en 2004, précisé l'activité de l'autorité centrale suédoise, MIA (Myndigheten för Internationella Adoptionsfrågor), qui fonctionne depuis le 1^{er} janvier 2005. Mais le ministère de la Santé et des Affaires sociales a informé la mission du lancement, en décembre 2007, d'une réflexion sur l'opportunité de réviser certaines règles dans le sens d'une meilleure prise en compte de la « perspective de l'enfant », de ses intérêts, voire de son point de vue.

D'autres États adaptent leur législation

Au Danemark, la loi sur l'adoption a été amendée en septembre 2004. En Belgique, une importante réforme menée en septembre 2005 a réorganisé le dispositif des autorités centrales (une fédérale et trois communautaires) et tracé deux lignes directrices principales : un partenariat respectueux des pays d'origine et du principe de subsidiarité et l'encadrement prioritaire des adoptions internationales par un OAA⁵. En Suisse, la loi fédérale préparant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2003, de la Convention de La Haye, a été promulguée le 22 juin 2001 et le Conseil fédéral a estimé en février 2006 que « sans être fermé à une nouvelle réforme du droit de l'adoption dans le futur, il constatait que trois années de pratique étaient insuffisantes pour l'envisager actuellement⁶ ».

Ces différents exemples conduisent à une interrogation d'ensemble. La complexité du sujet et son positionnement au carrefour de plusieurs enjeux majeurs de société se traduisent-ils par une sorte d'insatisfaction permanente à se contenter des niveaux de droit positif déjà atteints ? L'acte d'adopter est-il

5 Intervention de M. Didier Dehou, directeur de l'autorité centrale communautaire de la Communauté française de Belgique, colloque AFA 7-8 novembre 2007. Le site www.adoptions.be donne de manière détaillée la philosophie et le contenu de cette réforme.

6 « La mise en œuvre concrète de toutes ces nouveautés a, à n'en pas douter, apporté des changements bienvenus dans ce domaine. Qu'il s'agisse d'une meilleure prise en compte de la situation prévalant dans les pays d'origine, de l'unification des procédures en Suisse ou de la surveillance accrue des intermédiaires, des progrès significatifs ont été enregistrés » (Rapport du Conseil fédéral suisse – 1^{er} février 2006).

un phénomène social dont on est loin d'avoir encore appréhendé toutes les dimensions ? Certaines législations établies, fondées prioritairement sur la « satisfaction » des candidats adoptants, sont-elles battues en brèche par les approches nouvelles, lesquelles, dans la suite des grandes conventions internationales, donnent désormais la priorité au droit des enfants ? La question même de savoir si l'adoption est un mode de protection de l'enfance suscite, en tant que telle, des allers-retours dans la fixation de la législation. Il apparaît en tout cas que la Convention de La Haye n'a pas encore produit tous ses effets, non seulement pour les États d'origine, mais aussi pour les États d'accueil.

Dans la plupart des États d'accueil, la phase de l'agrément est mise à profit pour assurer une information et une formation intensives des candidats à l'adoption

S'agissant des différentes phases du parcours de l'adoption, la mission s'est principalement attachée à examiner, dans les principaux États d'accueil, celle relative à l'agrément. Elle a surtout constaté – comme l'avait fait avant elle la mission des trois inspections générales en 2003 – combien la préparation des candidats à l'adoption internationale diffère à l'étranger par rapport à la France⁷.

L'organisme appelé à délivrer l'agrément est de nature variable d'un pays à l'autre : services sociaux des municipalités en Suède, autorité centrale en Finlande, commissions spécialisées au sein des administrations des cinq régions danoises (avec appel possible auprès d'un Conseil national de l'adoption présidé par un juge), tribunal pour enfants en Italie. En Suisse⁸, l'évaluation des parents candidats relève de la compétence des autorités centrales cantonales qui se réunissent plusieurs fois par année au sein de deux commissions – la Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption pour la Suisse romande et le Tessin, et l'Arbeitsgruppe Internationale Adoption pour la Suisse alémanique – afin d'harmoniser leurs pratiques ; si nécessaire, l'autorité centrale fédérale peut émettre des directives générales. Aux Pays-Bas, « l'autorisation de principe d'adopter » est délivrée par le ministère de la Justice après une enquête menée sous la responsabilité du conseil néerlandais pour la protection de l'enfant, placé sous la tutelle de ce ministère.

7 « Les pays d'accueil qui ont mis en place un dispositif structuré et obligatoire de préparation des candidats à l'adoption internationale, allant de pair avec un système d'OAA coordonné, sont ceux qui ont enregistré un taux de progression significatif de l'adoption internationale. » Rapport de la mission sur le dispositif français de l'adoption internationale – décembre 2003.

8 L'agrément y est appelé « autorisation provisoire de placement ».

La durée de l'agrément est généralement inférieure aux cinq années de la pratique française : deux ans en Suède, trois ans en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas.

Les critères d'âge (plancher, plafond, écarts) sont éminemment variables et les règles fixées peuvent donner lieu à des dérogations dans des cas particuliers. On retiendra surtout qu'au regard de la problématique souvent évoquée de la fixation d'un âge limite, les solutions retenues sont généralement plus du niveau de la pratique (Suède : environ 45 ans⁹) que de la réglementation, laquelle existe néanmoins dans certains pays (Australie : 43 ans). Dans certains pays, la limitation porte sur l'écart d'âge maximum entre l'adoptant et l'adopté : 45 ans en Italie pour un des époux et 55 ans pour l'autre. On retiendra aussi que les moyennes d'âge effectives des candidats sont souvent un peu plus élevées qu'on ne le penserait : 39-40 ans pour les couples et 43 ans pour les célibataires en Suède.

L'adoption par un couple homosexuel est possible dans certains pays, généralement en conséquence directe de l'introduction dans la législation du mariage entre personnes de même sexe (Suède, Espagne).

Certains États fixent explicitement des critères *a priori* plus stricts que ceux existant en France, mais dont on peut avancer qu'ils correspondent – ou correspondront de plus en plus à l'avenir – à ceux nouvellement fixés par les États d'origine eux-mêmes. En Australie, par exemple, des moyens financiers suffisants sont explicitement demandés, les traitements de fertilité doivent avoir cessé au moment du dépôt du dossier et les vœux éventuels des parents biologiques en matière de religion doivent être respectés. Au Royaume-Uni, l'agrément (*home study assesment*) est une procédure payante s'il est demandé pour une adoption internationale (le coût est variable mais peut aller jusqu'à 7 000 euros), alors qu'il est gratuit pour une procédure nationale.

Les modes d'instruction des dossiers d'agrément varient sensiblement d'un pays à l'autre, mais il convient avant tout de retenir que dans la plupart des cas cette phase d'instruction est, beaucoup plus qu'en France, mise à profit pour la « formation » à la parentalité adoptive et l'information des candidats adoptants.

- En Belgique, figure au code civil depuis septembre 2005 l'obligation pour tout candidat adoptant de suivre une préparation qui est conçue comme une véritable « responsabilisation », en ne cachant rien des difficultés qu'il va rencontrer.

9 On insiste, en Suède, sur le fait que 80 % des candidats sont des couples confrontés à un problème de stérilité et que c'est souvent dans la phase dite de « tristesse de la stérilité » que leur demande d'agrément est instruite. Or le nombre des cas de stérilité augmente et l'âge moyen de ces couples est désormais souvent supérieur à 40 ans.

- En Espagne, la phase d'agrément privilégie l'information sur les réalités de l'adoption internationale et la formation préparatoire. Sans le dire explicitement au départ, on parvient ainsi à une « sélection » sévère des candidats adoptants, car beaucoup renoncent soit à l'issue de la première phase d'information (sur 3 000 au départ chaque année à Madrid, 1 300 renoncent dès ce stade), soit à l'issue du stage de formation obligatoire d'une durée de quatre semaines, et beaucoup d'autres encore ne reçoivent pas l'agrément à l'issue des huit séances intensives de la phase d'évaluation psychosociale. La phase de formation précède donc l'évaluation de la capacité des candidats à mener à bien une adoption. On comprend bien dans ces conditions comment est possible une autre caractéristique du dispositif espagnol : la désignation explicite, dans l'agrément, d'un seul État d'origine. En définitive, le postulant espagnol paraît, à l'issue de la procédure d'agrément, tout à la fois très bien informé, formé et « fléché » sur une seule destination géographique.

- En Suède, la formation est intensive tout au long de la phase d'instruction de l'agrément (sept séances de trois heures chacune ou bien deux week-ends) et est assurée par les municipalités, elles-mêmes responsables de la délivrance de l'agrément. Les thèmes abordés sont, entre autres, la parentalité, le processus d'adoption, les questions morales et éthiques, la législation... Cette phase de formation a un coût pour les candidats : 210 euros par personne et 400 euros par couple si la formation est assurée par les services de la ville de Stockholm, la fourchette allant de 100 euros (formation assurée par les églises) à 700 euros dans certains cas (formation dite de luxe, avec séjour hôtelier de haut standing à la clé...).

- Au Danemark, l'agrément comprend trois phases : une phase d'instruction générale du dossier des candidats, une phase d'information précise sur l'adoption internationale (deux week-ends et une soirée), une phase finale d'investigations et d'entretiens avant décision.

- Aux Pays-Bas, la Fondation des services d'adoption (Stichting Adoptievoorzieningen), association privée partiellement subventionnée par le ministère de la Justice, est responsable de l'enregistrement des demandes d'adoption, puis de l'organisation de six sessions obligatoires de formation et d'information des candidats organisées sur une période de trois mois. Le coût de cette formation est de 900 euros, partiellement remboursés en cas de désistement. Il convient de noter le long délai qui s'écoule entre l'enregistrement d'une demande et l'instruction de l'agrément (« autorisation de principe d'adopter »), ce qui conduit *de facto* à un premier « filtrage » des demandes.

- Au Canada, les candidats à l'adoption doivent identifier un pays d'origine avant de demander à une agence ou au ministère compétent de délivrer l'autorisation d'adopter. Pendant la phase d'enquête sociale, le travailleur social

vérifie, outre l'aptitude à l'adoption des candidats, les conditions légales du pays d'origine: il semble qu'il y ait rarement de refus d'agrément fondés sur les capacités des candidats, les autorités canadiennes comptant plutôt sur les limitations posées par les pays d'origine pour éviter des demandes peu conformes à l'intérêt de l'enfant.

Les adoptions nationales donnent lieu à des politiques différenciées, pour certaines, particulièrement volontaristes

Dans le domaine des adoptions nationales, la mission a identifié des situations très contrastées

Dans plusieurs pays à très haut niveau de développement, l'adoption nationale a quasiment disparu

C'est le cas dans les pays scandinaves ou en Suisse, où les adoptions nationales (hors intrafamiliales) oscillent entre 35 et 60 chaque année depuis dix ans. Aux Pays-Bas il y a eu 60 adoptions nationales en 2006.

Ces données sont néanmoins à manier avec prudence. Il faudrait une analyse juridique fine pour les étayer. Il n'y a pas d'État idéal où aucune maltraitance d'enfant ne serait signalée. Beaucoup semble donc dépendre des législations et modes de mise en œuvre de la protection de l'enfance, aux divers stades où le dispositif doit s'appliquer. Par exemple, le fait qu'il n'y ait qu'entre 20 et 40 adoptions nationales par an en Suède¹⁰ ne saurait masquer qu'environ 14 900 enfants sont suivis par les services sociaux des municipalités¹¹ et que 80 % d'entre eux font l'objet d'une prise en charge au moins provisoire dans des familles ou établissements d'accueil.

Dans d'autres cas, l'adoption nationale subsiste, mais est en baisse marquée

En Australie, les adoptions nationales sont passées de près de 400 par an au milieu de la décennie 1990 à 300 vers 2000 et se stabilisent aux alentours de 150 depuis trois ans (155 en 2006 sur un total de 576 adoptions). Une recherche

10 Le maire adjoint de Stockholm en charge des affaires sociales, M. Ulf Kristersson, a fait état, pour sa part, d'une seule adoption nationale dans sa ville en 2006.

11 Dont 10 100 confiés de manière « volontaire » par les parents et 4 600 placés d'office.

active de parents susceptibles d'adopter est toutefois menée à l'initiative du ministère fédéral des services à la communauté chaque fois que ce ministère identifie un cas souhaitable d'adoption nationale. Il y a donc d'abord identification volontaire de candidats à l'adoption, lesquels n'obtiennent qu'ensuite l'agrément définitif. En Espagne, le nombre d'adoptions nationales est en décroissance, de 1 028 en 2002 à 828 en 2004 et 691 en 2005 ; il est considéré comme « résiduel » dans la région de Madrid, les cas d'abandon d'enfants se constatant avant tout au sein des populations issues de l'immigration ; les communautés autonomes parviennent sans difficulté à confier à des parents adoptants la quasi-totalité des enfants adoptables.

Dans certains pays, les adoptions nationales demeurent et font même, parfois, l'objet d'une politique très volontariste

L'élément fondamentalement marquant lorsqu'on examine la situation de l'adoption aux États-Unis en est d'abord le nombre, estimé à 140 000 par année, dont 85 % sont des adoptions nationales. Compte tenu du rapport des populations, une telle proportion, si elle était atteinte en France, donnerait un chiffre annuel d'adoptions nationales de l'ordre de 24 000. Le rythme se maintient à plus de 120 000 par an depuis le début des années 1990, et on estime à 1 000 000 le nombre d'enfants ayant actuellement un statut d'adoptés (il est donc vraisemblable que le nombre total de personnes vivant aux États-Unis et ayant bénéficié d'un statut d'adopté soit de plusieurs millions). 2 à 4 % des familles accueillent un enfant adopté. L'adoption est donc un phénomène tangible de société aux États-Unis, plus qu'en Europe en tout cas. Il y a d'ailleurs un mois national de l'adoption (novembre) et même un National Adoption Day, le 17 novembre¹².

La législation en vigueur date de 1978 (Capta = Child Abuse, Prevention and Treatment Act) et a été amendée à de nombreuses reprises. Elle fixe des critères de qualité pour le placement adoptif dans le respect des droits des enfants et personnes adoptés et encadre les coûts judiciaires, fiscaux et autres de l'adoption. Cette dernière est, dans le détail, réglementée de façon différente d'un État à l'autre, mais relève de trois voies principales :

- l'adoption publique pour les enfants retirés de leur milieu familial en raison de carences graves, de maltraitance ou d'abus. Environ 40 % des adoptions ;
- l'adoption privée : placement par un organisme privé, à but lucratif ou non, opérant dans le cadre d'une accréditation. En diminution ;

¹² C'est le 16 novembre 2007 que le Président Bush a signé l'acte de ratification de la Convention de La Haye.

– l'adoption indépendante : placement avec le consentement des parents biologiques, par un professionnel (médecin, avocat, membre du clergé) accrédité à titre personnel mais opérant le plus souvent en liaison avec une agence privée pour le suivi social de la mère. Environ 40 % des adoptions.

Ces trois voies sont étroitement encadrées par le système judiciaire et la jurisprudence.

En Italie, la loi se montre très protectrice envers les enfants et porte une attention particulière au désintérêt parental prolongé. Le tribunal des mineurs peut lancer une procédure d'adoption s'il existe un état d'abandon avec absence de contact, ou une situation de danger pour l'enfant. L'Italie place clairement l'adoption dans le champ de la protection de l'enfance. Un signe intéressant de l'intérêt qui y est porté aux questions d'adoption est l'importance de la recherche universitaire : pour la période 2006-2008, une vingtaine de doctorats sont en cours sur le sujet ; il existe un master de spécialisation et le thème de l'adoption a été introduit dans les programmes des facultés de psychologie, médecine, droit et sciences politiques.

Dans plusieurs États nouveaux membres de l'Union européenne, l'adoption nationale se développe assez rapidement, résultat combiné de l'élévation du niveau de vie, de l'alignement des politiques d'aide sociale à l'enfance sur les standards européens et de l'ampleur des retards hérités de la période antérieure aux années 1980-1990. En Bulgarie, 644 adoptions nationales avaient été réalisées au cours des onze premiers mois de 2007 contre 81 adoptions internationales seulement.

Les exemples du Canada (Québec, Ontario) et du Royaume-Uni méritent d'être spécifiquement examinés

Canada (Québec, Ontario)

Au sein du Canada, la politique menée au Québec mérite un signalement particulier.

L'exemple québécois vaut par l'importance donnée à l'adoption nationale comme moyen de protection de la jeunesse. La législation et la jurisprudence québécoises mettent en avant non seulement les risques pesant sur la sécurité d'un enfant mais aussi ceux pesant sur son « développement » pour hâter son placement dans une famille d'accueil, lequel se transforme en adoption dans 80 % des cas et dans un délai qui est limité à six mois. Le commentaire accompagnant la loi québécoise sur la protection de l'enfance est explicite : « À l'égard des enfants abandonnés et ballottés, l'État a la responsabilité de les orienter vers un projet de vie permanent, de leur donner une appartenance. Il doit mettre fin aux situations

susceptibles de créer un vide affectif, dans des délais qui ne compromettent pas définitivement la capacité d'évolution de l'enfant. Il faut se rappeler l'importance de la notion du temps, de la continuité relationnelle avec un adulte significatif et les torts irrémédiables causés par la privation affective continue.»

En 2004, 274 enfants ont été confiés en adoption dans ces circonstances : une telle proportion représenterait un nombre de 2 300 en France. En 2006-2007, 336 enfants ont pu être adoptés à l'intérieur du Québec.

L'Ontario a les mêmes préoccupations et a modifié sa législation sur les services à l'enfance et à la jeunesse en 2006 (loi 210 du 27 mars 2006) pour introduire une « adoption avec ouverture » permettant à un enfant d'être adopté tout en gardant des liens importants avec sa famille biologique (conclusion d'un « accord d'ouverture » volontaire entre la famille biologique et les parents adoptifs, établissant le degré de contact entre l'enfant et sa famille biologique). L'objectif est bien d'augmenter le taux d'adoption d'enfants pupilles de la Couronne (au nombre de 9000 en 2005 dans l'ensemble de la province dont 10 % seulement adoptables).

Royaume-Uni

« En Angleterre, l'adoption fait partie des solutions envisageables pour les enfants pour lesquels la perspective de retour à une vie commune avec les parents est estimée quasiment nulle et la relation parents/enfants très pauvre, voire difficilement évaluable... Le mineur est un individu avant d'être une composante du groupe familial. » M. Alain Grevot, dans son *Voyage en protection de l'enfance – Une comparaison individuelle* (avril 2001), a bien décrit l'approche britannique qui, face à une situation de délaissement d'un enfant, privilégie d'abord « la reconfiguration d'une parentèle » pour cet enfant, alors que le système français cherche à préserver les parents biologiques, même défailants, d'une atteinte trop forte à leur rôle. « On pourrait dire que les services français cherchent à garantir Sa famille à l'enfant, alors que les Anglais visent à lui offrir Une famille. »

De fait, le *Children Act* de 1989, actualisé en 2002, est centré sur les enfants de moins de 5 ans. Il prône un travail en partenariat avec les parents biologiques en insistant sur leur responsabilité, mais évoque rapidement, en cas d'échec, la possibilité d'un placement en famille d'accueil. En Grande-Bretagne (comme en Australie ou Nouvelle-Zélande) on accorde une grande importance au concept de « *permanency* », de permanence d'un lien stable, sécurisant et chaleureux entre l'enfant et ceux qui l'élèvent. Le retrait d'autorité parentale suivi d'adoption dans les situations de délaissement parental prolongé concerne 4 % des enfants signalés, soit environ 3 400 enfants.

Pour hâter le processus d'adoption, un registre a été mis en place, à compter de décembre 2004, sur lequel sont inscrits les enfants à adopter ainsi que les candidats à l'adoption, afin de faciliter le processus de rapprochement et des journées de sensibilisation (register's exchange days) sont organisées, où les parents candidats sont invités à rencontrer les professionnels s'occupant des enfants et recueillent ainsi directement les informations relatives aux enfants adoptables. Ces journées visent souvent un groupe particulier d'enfants, comme par exemple les enfants d'origine asiatique ou afro-caribéenne ou les enfants que l'on s'efforce de placer avec leurs frères et sœurs.

Le principal enseignement à tirer de l'exemple britannique est donc que certaines approches – que l'on pourrait être tenté de qualifier, par simplification, d'« anglo-saxonnes » – donnent, de manière volontariste, priorité au projet de vie de l'enfant, à son parcours personnel beaucoup plus qu'au maintien hypothétique de liens avec ses parents biologiques défailants. Priorité est alors donnée aux procédures permettant de mieux partager les informations sur l'enfant entre les différents intervenants (concept de « conseils de protection de l'enfance ») et de le faire dans la durée, de manière « longitudinale », comme également en Allemagne.

Au total, les adoptions nationales sont donc particulièrement nombreuses au Royaume-Uni, de l'ordre de 5 500 en moyenne par année depuis 2000, avec une pointe à presque 6 000 en 2001. Elles ont été de 5 571 en 2004 et de 5 582 en 2005 (contre 332 et 367 adoptions internationales). Le nombre d'enfants placés sous la tutelle de l'État est de l'ordre de 60 000 et reste stable: il est donc sensiblement inférieur au chiffre français, pour une population numériquement comparable.

Les adoptions internationales

La mission a été attentive à quelques principes généraux d'organisation des États d'accueil en matière d'adoptions internationales.

Les ministères de tutelle

L'examen des structures hiérarchiques n'apporte pas de leçon essentielle. Dans la plupart des cas, les trois pôles ministériels – Affaires sociales et plus particulièrement Famille; Affaires étrangères; Justice – sont, comme en France, parties prenantes de la tutelle du domaine de l'adoption pour le compte de la puissance publique. Le détail est ensuite affaire d'organisation propre à chaque État.

Ainsi, dans les pays scandinaves, le ministère de tutelle principal est celui des Affaires sociales (ministère de la Santé et des Affaires sociales en Suède et en Finlande), mais la pratique n'est pas nécessairement stabilisée, comme au Danemark où, en novembre 2007, cette tutelle a été transférée de la Famille à la Justice.

En Australie, le ministère compétent est le ministère fédéral des services à la communauté, mais il délègue ses pouvoirs aux services sociaux des États et Territoires. Le ministère fédéral de l'Immigration est impliqué dans la mesure où c'est lui qui délivre les visas d'entrée aux enfants adoptés.

En Pologne, le ministère de la Justice est compétent pour l'adoption interne et celui du Travail et de la Politique sociale pour l'adoption internationale.

D'une manière plus générale, l'adoption apparaît comme un domaine faisant l'objet d'une large délégation aux autorités locales dans les États fédéraux ou largement décentralisés (États-Unis, Belgique, Suisse, Australie, Espagne, Royaume-Uni...).

L'autorité centrale

Plus intéressant est l'examen des formes d'organisation des autorités centrales, qui apparaissent fort diversifiées et parfois peu lisibles en première approche.

Dans certains cas, le rôle d'autorité centrale est assumé en tout ou partie par un ministère

Tel est le cas au Danemark, même si cette responsabilité vient d'être transférée de la Famille à la Justice comme mentionné ci-dessus. Pour autant, le Danemark dispose aussi d'un Conseil national de l'adoption, agence indépendante financée par l'État, laquelle participe au contrôle des OAA et étudie les évolutions internationales dans le domaine de l'adoption.

En Suisse, l'autorité centrale fédérale est exercée par le service de protection internationale des enfants au sein de l'office fédéral de la justice.

L'autorité centrale polonaise est le ministère du Travail et de la Politique sociale.

Dans d'autres cas, il existe une autorité centrale autonome mais placée sous une tutelle plus ou moins forte d'un ministère

C'est le cas en Finlande, dont l'agence pour l'adoption est placée sous la présidence et la vice-présidence de représentants des ministères des Affaires sociales et de la Santé. En Suède, l'autorité centrale est placée sous l'autorité du ministère de la Santé et des Affaires sociales. Elle compte une dizaine d'employés, sous la responsabilité d'un directeur général nommé par le gouvernement (actuellement un magistrat) et assisté par un conseil de cinq experts. Il n'y a plus de représentants de partis politiques, comme c'était le cas auparavant.

Certains États placent l'autorité centrale sous la tutelle d'un organe collégial interministériel

En Italie, la commission pour les adoptions internationales est rattachée au ministère pour les Politiques de la famille, qui relève de la présidence du Conseil, et présidée par le ministre lui-même, avec la participation de six autres départements ministériels et de représentants des régions, ainsi que des associations de famille.

L'autorité centrale italienne, ainsi constituée, a particulièrement retenu l'attention de la mission par l'ampleur et la cohérence de ses attributions :

- collaboration avec les autorités centrales des autres États ;
- préparation des accords bilatéraux ;
- agrément donné aux OAA ; incitation à leur présence homogène sur le territoire italien et à l'international ; incitation à leur coordination, voire à leur fusion ; contrôle du suivi post-adoption par les OAA ; réunions régulières avec leurs représentants pour examiner les problématiques émergentes ;
- centralisation des statistiques ;
- incitation à la formation (un programme pour les services sociaux a été mis en place par l'autorité en liaison avec les régions et l'Istituto degli innocenti de Florence) ;
- centralisation de l'information, notamment sur l'ensemble des procédures des États d'origine ;
- organisation tous les six mois d'une réunion consultative avec les associations familiales ;
- établissement, sur recommandation d'un groupe technique comprenant les représentants des régions et des collectivités locales, des modalités de coordination des activités de coopération avec les États d'origine pour la protection et la promotion des droits de l'enfant ;
- intervention en défense des intérêts de la famille en cas de désaccord entre l'OAA et l'autorité centrale étrangère ;
- remise au Président du Conseil, tous les deux ans, d'un rapport sur l'évolution des adoptions internationales, sur l'état d'exécution de la Convention de La Haye et sur la ratification d'éventuels accords bilatéraux avec les États non adhérents ; ce rapport est ensuite transmis au Parlement.

Dans plusieurs pays fédéraux ou d'organisation régionale marquée, la responsabilité d'autorité centrale a été déléguée au niveau territorial

En Suisse, coexistent une autorité centrale fédérale et vingt-six autorités centrales cantonales. L'autorité centrale fédérale coordonne l'activité des principaux intervenants (organismes intermédiaires pour l'adoption, autorités centrales

cantoniales) en élaborant des directives, apportant des conseils et favorisant les échanges d'expériences, mais elle n'a pas de contacts directs avec les futurs parents adoptifs.

En Belgique, coexistent une autorité centrale fédérale, qui intervient principalement dans la phase administrative de reconnaissance des adoptions, prononcées à l'étranger, et trois autorités centrales communautaires pour chacune des communautés linguistiques. L'autorité centrale communautaire de la Communauté française de Belgique est assurée par le service de l'adoption de la Direction générale de l'aide à la jeunesse du ministère de la Communauté française.

Au Royaume-Uni, l'autorité centrale est assumée par le secrétaire d'État du département for education and skills (DFES) pour l'Angleterre, l'Assemblée nationale du pays de Galles, la Looked After Children and Youthwork Division du Scottish Executive en Ecosse, et le Child Care Policy Directorate du département de la santé en Irlande du Nord.

Au Canada, l'adoption relève de la compétence des provinces et territoires tant en ce qui concerne les conditions légales qu'en ce qui concerne la réglementation en matière de protection de l'enfance. Il existe toutefois une autorité fédérale centrale qui relève de « Développement social Canada », autrement dit du ministère fédéral des Affaires sociales et qui s'appuie sur le réseau diplomatique et consulaire.

Le cas de l'Australie paraît évolutif : à une phase de délégation aux gouvernements des États et Territoires qui a suivi la ratification de la Convention de La Haye en 1998 et qui a permis à ces gouvernements de passer des accords bilatéraux directs avec les organismes responsables de l'adoption de plusieurs pays asiatiques (Chine, Corée du Sud), succède actuellement une phase de recentralisation en direction de l'Australian Central Authority, organisme sous tutelle du gouvernement et qui a signé en 2007 des programmes globaux d'adoption avec la Bolivie, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, la Corée du Sud et Taïwan. On peut présumer que c'est un souci de cohérence globale et donc d'efficacité (meilleure influence dans les contacts internationaux) qui a conduit à pareille évolution.

Les organismes intermédiaires pour l'adoption

L'origine, le rôle, la mission, la gestion, la stratégie des organismes agréés (selon le terme officiellement utilisé par la Convention de La Haye), appelés en France organismes autorisés pour l'adoption, constituent autant de thèmes qui mériteraient une analyse très approfondie, dès lors qu'en définitive c'est bien sur ces « opérateurs » que reposent, chaque année à travers le monde, la réussite ou l'échec de dizaines de milliers d'apparentements d'enfants délaissés et de

familles adoptantes. Leur éventail est très large, depuis ceux qui conservent le caractère d'une structure associative réduite à quelques personnes volontaires et spécialisée sur un pays donné, parfois même sur un orphelinat donné, et ceux qui s'appuient sur l'activité de nombreux salariés.

Au-delà des exemples d'OAA étrangers qu'elle a plus particulièrement examinés et qui l'ont aidé dans sa réflexion sur les OAA français (cf. Fiche 6 « Les OAA »), la mission a retenu deux constats simples :

– il n'y a pas de pratique prédominante quant au nombre d'OAA par pays : dans certains cas, essentiellement les pays scandinaves, ce nombre est réduit, dans d'autres, il est élevé, et, à vrai dire, d'autant plus élevé que le nombre d'adoptions internationales est lui-même important : tel est bien le cas pour les quatre États d'accueil principaux (États-Unis qui en comptent environ 300, Espagne, Italie et bien sûr France) ;

– il n'y a pas non plus de règle uniforme quant au caractère obligatoire ou quasi obligatoire ou non du recours à un OAA.

Les quelques exemples qui suivent illustrent ces deux problématiques.

Dans le cas des États Scandinaves :

– au Danemark, il n'existe que deux OAA (AC International Child Support, Danadopt) pour 500 à 600 adoptions internationales par année ;

– en Suède (1 083 adoptions internationales en 2005, mais 879 en 2006, et nouvelle diminution probable en 2007), le recours aux OAA est quasi obligatoire (sauf les cas de l'adoption intrafamiliale), moins par prescription législative que par incitation financière : une allocation d'adoption internationale d'environ 4400 euros n'est versée que lorsque cette adoption passe par un organisme intermédiaire. Les OAA sont au nombre de six, dont cinq actifs, le principal d'entre eux, Adoptionscentrum (532 adoptions en 2006 dans 23 pays, mais un total de 22 025 adoptions réalisées depuis sa création en 1969), étant considéré comme le deuxième OAA le plus important au monde : 9 000 familles adhérentes ou associées, 33 professionnels, 400 volontaires, 3 000 rapports de suivi gérés annuellement, budget d'environ 800 000 euros¹³. Les quatre autres organismes travaillent à échelle plus réduite, avec un à dix pays (trois OAA actifs en Chine). Les OAA reçoivent de l'autorité centrale une subvention qui représente 9 % de leur budget de fonctionnement (environ 190 000 euros partagés entre les cinq OAA actifs) ;

– en Finlande, il y a trois OAA (Interpedia, Save the children Finland, services sociaux de la ville de Helsinki) pour environ 300 adoptions par an.

Aux Pays-Bas, il existe sept organismes intermédiaires accrédités par le ministère de la Justice, six fondations et une association. Le coût total d'une

13 Estimation de la mission. Une subvention annuelle de 600 000 couronnes suédoises est versée par l'autorité centrale à Adoptionscentrum pour lequel « cela représente 8 à 9 % de son budget ».

procédure d'adoption varie de 7 500 à 20 000 euros du pays d'origine et de l'agence de médiation accréditée qui est intervenue.

En Communauté française de Belgique, a été promu dès le début des années 1990 l'encadrement de toutes les adoptions par un OAA et l'adoption indépendante n'existe plus depuis septembre 2005. Les OAA ne travaillent que dans certains pays d'origine, selon un canevas de collaboration approuvé par l'autorité centrale communautaire. Dix sont répertoriés au site www.adoptions.be de cette dernière.

La situation en Italie est également intéressante, dans la mesure où, depuis 1998, le recours à un OAA est obligatoire pour toute procédure d'adoption internationale. La liste en est actualisée chaque année et est disponible sur le site www.commissioneadozioni.it. Les OAA, au nombre de 66 au 1^{er} juillet 2007, ont un statut d'ONG humanitaires, pouvant recevoir des contributions financières sur projets de la part de la commission pour les adoptions internationales, ainsi que des aides d'autres organismes publics et privés et des dons des familles adoptives après conclusion de la procédure. Ils peuvent mener des actions humanitaires et de coopération, sous réserve d'une parfaite transparence de leur comptabilité. Tous les OAA ont un statut privé, à l'exception de l'agence piémontaise pour les adoptions internationales, créée en 2003 (loi régionale 30/01 de la Région Piémont) et qui est actuellement accréditée au Brésil, au Burkina Faso, en Slovaquie et en Lettonie.

En Espagne, le candidat adoptant a le choix entre une démarche individuelle – auxquelles les associations de parents et de familles, au nombre d'une vingtaine, restent très attachées – et le recours à une entité autorisée (ECAI = Entidades colaboradoras de adopción internacional). Les ECAI sont environ une trentaine, les deux tiers d'entre elles étant regroupées dans deux fédérations. Elles doivent disposer d'au moins un travailleur social, d'un psychologue et d'un avocat. Elles ont leur siège dans une communauté autonome donnée, auprès de laquelle elles sont officiellement agréées et ouvrent des délégations locales dans les autres communautés. Elles ne sont qu'exceptionnellement subventionnées (c'est le cas à Valence). D'une manière générale, et même si elles apprécient le récent travail législatif, elles regrettent la relative disparité qui existe entre les différentes communautés autonomes en matière de critères de candidatures à l'adoption, voire d'organisation même de l'adoption.

Par rapport à ces exemples, l'Australie paraît faire exception : les adoptions par l'intermédiaire d'agences privées y sont fortement découragées et soumises à une procédure rigoureuse pour l'obtention du visa d'adoption.

Y a-t-il un « modèle » idéal ?

Il n'y a sans doute pas de modèle idéal de « gouvernance » du domaine de l'adoption en général, et de l'adoption internationale en particulier, et l'on est même tenté de conclure à une grande diversité entre les États d'accueil – même si tous se placent désormais dans l'esprit et dans la lettre de la Convention de La Haye – voire même à une remise en cause régulière, à constater la fréquence d'ajustement des législations et réglementations nationales.

Reste que des pays comme la Suède, l'Espagne, l'Italie et la Belgique présentent, chacun, un certain nombre de « points forts » qui peuvent servir de références, ou, à tout le moins, de pôles de réflexions, au moment où la France cherche elle-même à améliorer son dispositif.

De sa visite en Suède, la mission a retenu le sentiment que l'adoption internationale paraît clairement organisée, l'objectif étant bien de trouver une famille à un enfant, et non un enfant à une famille, et de le faire sans perdre de temps (l'agrément n'est délivré que pour une période de deux ans); le droit et l'intérêt de l'enfant sont sans cesse mis en avant et il ressort un grand souci d'éthique et de rigueur dans l'organisation du processus d'adoption internationale. La phase de formation/information/agrément paraît particulièrement bien pensée : elle conduit à une sorte d'autorégulation des candidats, lesquels se retirent d'eux-mêmes lorsque leur détermination est faible ou chancelante (procédure décrite sous le vocable anglais de *healthy drop out*), l'agrément n'étant finalement délivré qu'aux candidats réellement motivés et solides par une sorte de consensus implicite entre eux et les services sociaux municipaux, à tel point que le recours à des psychologues est en définitive fort rare¹⁴. Le faible nombre d'OAA – au recours desquels il est fait quasi-obligation par une forte incitation financière – et la force du plus important d'entre eux donnent par ailleurs à la Suède une capacité d'intervention cohérente et ciblée auprès des États d'origine qu'elle a choisi de privilégier et avec lesquels elle sait mener des actions de coopération en protection de l'enfance. Enfin, l'enfant adopté et ses parents bénéficient, pendant les premières années, d'un suivi et d'un accompagnement attentifs et conviviaux : consultations, conseils, accueils en crèche et en école. La mission a pu visiter à Stockholm un centre d'accueil dénommé Spira où les familles se rendent avec leur enfant, échangent leurs expériences, créent des liens, suivent des séminaires. Les quelques parents rencontrés ce jour-là (dont plusieurs pères) se sont dits très satisfaits de cet accompagnement.

De sa visite en Espagne, la mission a retenu :

14 Ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes lors de l'instruction des dossiers auprès des autorités centrales de certains États d'origine, qui s'étonnent de l'absence d'avis d'un psychologue. Il leur est alors expliqué que cet avis est implicitement inclus dans l'évaluation faite par le travailleur social.

– la qualité du processus de formation/information des candidats à l'adoption et leur ciblage sur un seul État d'origine, ce qui est certainement un avantage discriminant positif aux yeux des autorités de pays d'origine chargés de « faire le tri » entre les multiples candidatures européennes qui leur parviennent; nul doute que c'est probablement là que l'Espagne dispose d'un avantage comparatif aux yeux d'États comme la Chine ou la Russie, sans parler des pays latino-américains;

– l'existence d'un conseil de l'adoption internationale, présidé au niveau gouvernemental, où sont représentés tous les acteurs de l'adoption et qui paraît en mesure de veiller à la cohérence du dispositif d'ensemble, malgré les larges compétences dévolues aux autonomies locales;

– la volonté de consolider cette cohérence d'ensemble par une loi rappelant les principes de base de l'adoption internationale au bénéfice des enfants et contribuant au respect absolu de toutes les règles pertinentes en la matière. Nul doute que cette loi jouera comme un atout supplémentaire aux yeux des autorités des principaux États d'origine.

De l'exemple italien, plusieurs modalités d'organisation retiennent l'intérêt: la capacité de coordination interministérielle, de contrôle, d'incitation et d'orientation de l'ensemble du dispositif dévolue à la commission pour les adoptions internationales, qui paraît fort ressembler à cette « tour de contrôle » dont manque la France; le recours obligatoire aux OAA, lesquels ont un statut d'ONG humanitaires; l'alignement quasi complet des droits des parents adoptifs sur ceux des parents biologiques en matière de réglementation fiscale et sociale; une politique de coopération ciblée et coordonnée, à laquelle les parents adoptants participent implicitement à travers la contribution d'ensemble qu'ils doivent verser à l'OAA qu'ils ont retenu.

Du mode d'organisation en Belgique, en particulier au sein de la Communauté française de Belgique, l'on retiendra également l'obligation pour les candidats adoptants de suivre une préparation à l'adoption, le recours quasi obligé, là également, à un OAA et l'esprit de co-responsabilité qui prévaut à la relation avec les pays d'origine.

*

* *

Quelques sites Internet ont été identifiés, qui diffusent des informations sur différents États d'accueil.

Belgique	www.just.fgov.be/index_fr
Communauté française de Belgique	www.adoptions.be
Canada	www.adoption.ca
Espagne	www.mtas.es
Italie	www.commissioneadozioni.it
Italie-Piémont	www.regione.piemonte.it/adoz_internaz
Norvège	www.ssb.no/english/subjects/02/02/10/adopsjon_en
Nouvelle-Zélande	www.cyf.gov.nz/adoptions
Royaume-Uni	www.dfes.gov.uk
Royaume-Uni	www.baaf.org.uk
Suède	www.mia.eu
Suisse	www.adoption.admin.ch

Fiche 9

Après l'adoption

Après l'adoption : l'accompagnement des familles et des enfants

Les aides financières aux familles et les droits à congé

Les aides financières

Le problème de l'accessibilité financière de l'adoption peut s'ajouter, pour certaines familles, à son accessibilité tout court, compte tenu de la complexité de l'organisation (cf. Fiche 10 « Pour une meilleure organisation »).

En effet, l'adoption internationale coûte cher : il faut compter selon les pays, les orphelinats, les intermédiaires, entre 2 300 euros et 10 000 euros sans inclure les frais de voyage et de séjour sur place.

Il n'existe pas de prestations légales pour aider les parents à ce stade. Mais certains départements visités par la mission (Maine-et-Loire, Alpes-de-Haute-Provence, Deux-Sèvres) ont mis en place des aides financières (variables en montant selon les ressources de la famille et plafonnée) soit au moyen de prestations sous plafond, soit sous forme de prêts à taux zéro. Lorsque la famille adoptive est celle de l'assistante familiale chez laquelle l'enfant était antérieurement placé au titre de l'ASE, les départements peuvent avoir une politique de soutien financier à ces familles (maintien de la rémunération perçue antérieurement par l'assistante familiale pendant une durée plus ou moins longue), comme les y invite l'article L. 225-10 du code de l'action sociale et des familles. Cependant, certains estiment ce soutien financier problématique et ne l'accordent pas.

Toujours est-il que les prestations départementales dépendent légitimement des politiques des conseils généraux et sont donc forcément variables.

La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ne connaît pas les actions spécifiques en la matière des caisses d'allocations familiales (CAF) qui peuvent intervenir, au-delà des prestations légales, sur leur dotation spécifique d'action sociale pour aider financièrement les familles adoptantes. Compte tenu des directives nationales produites à l'occasion de la mise en place de l'actuelle convention d'objectif et de gestion (2005-2008) et concernant la réduction nécessaire de ces aides financières, on peut soupçonner qu'elles sont faibles voire inexistantes....

Lorsque l'enfant arrive au foyer, les familles peuvent bénéficier de la prime à l'adoption, 1 727 euros en janvier 2008, sous plafond de ressources comme la prestation au jeune enfant (Paje) dont elle est une composante.

Au-delà, les parents adoptifs bénéficient de l'allocation de base de la Paje, comme les autres parents, toujours sous condition de ressources.

Les chiffres de familles bénéficiaires de la prime d'adoption sont très modestes : alors que les adoptions constatées de 2004 à 2006 étaient supérieures à 4 000, le « taux de couverture » de l'allocation était de 3 et 5 % des parents ayant adopté ces mêmes années. Ce qui confirme que l'adoption est socialement sélective (cf. Fiche 1 « L'agrément »), car la prime d'adoption est sous une condition de ressources assez élevée.

Les droits à congé

Le congé d'adoption

Le salarié, à qui un service départemental d'aide sociale à l'enfance ou une œuvre d'adoption autorisée, confie un enfant en vue de son adoption a le droit de prendre un congé d'adoption qui est au maximum de dix semaines. La durée du congé peut atteindre dix-huit semaines lorsque l'adoption porte, au moins, à trois le nombre d'enfants à charge, et vingt-deux semaines, en cas d'adoptions multiples.

Ce congé est de même longueur que le congé post natal des mères biologiques (dix semaines) qui, cependant en ce cas, est précédé d'un congé prénatal, variant de six à vingt-quatre semaines en fonction du nombre d'enfants déjà présents dans la famille.

Le congé d'adoption est pris à l'arrivée de l'enfant et ne peut couvrir le temps passé dans le pays d'origine avant l'adoption pour y effectuer les démarches. Sa limitation à 10 semaines peut sembler « juste », compte tenu de l'importance des premiers mois pour nouer la relation entre l'enfant adopté et sa famille, de l'âge de plus en plus tardif des enfants adoptés et de leur histoire douloureuse. L'Italie vient d'ailleurs de passer le congé maternité en cas d'adoption de trois à cinq mois.

Le congé parental d'éducation

Les familles adoptantes bénéficient d'une adaptation des règles concernant les congés parentaux d'éducation et des prestations légales des CAF. Le congé parental peut succéder au congé d'adoption sans lui être nécessairement accolé. Pour l'adoption d'un enfant de moins de trois ans, il peut être pris jusqu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'arrivée de l'enfant adopté au foyer.

En cas d'adoption d'un enfant de plus de 3 ans et de moins de 16 ans, le congé peut être pris jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an à compter de l'arrivée de l'enfant adopté au foyer.

La durée du congé parental est d'un an au plus. Le congé peut être prolongé deux fois pour prendre fin à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant. Néanmoins, pour les enfants adoptés âgés de plus de 3 ans et de moins de 16 ans, la durée du congé parental ne peut excéder un an à compter de leur arrivée au foyer.

Le congé parental n'est pas rémunéré, mais certaines conventions collectives prévoient le maintien total ou partiel du salaire : le complément de libre choix d'activité (CLCA) de la Paje, versé par les CAF, a pour objectif de compenser partiellement la diminution des revenus. Elle est versée sans condition des ressources mais sous condition d'activité antérieure.

La durée de perception du CLCA est de six mois au plus pour un premier enfant, et de trois ans au plus à partir du deuxième enfant.

Les parents, adoptant un enfant de plus de 3 ans, peuvent bénéficier d'un complément de libre choix d'activité pendant six mois (dans la limite du mois précédant le 20^e anniversaire de l'enfant), lorsque il s'agit de leur premier enfant, ou pendant un an (dans la limite du mois précédant le 20^e anniversaire de l'enfant), lorsque ils ont au moins deux enfants.

Depuis le 1^{er} juillet 2006, un nouveau choix est offert aux parents, biologiques ou adoptifs, ayant au moins trois enfants, et qui cessent totalement leur activité. Il s'agit du complément optionnel de libre choix d'activité (Colca). Le parent qui opte pour ce complément bénéficie d'un congé parental d'éducation plus court (jusqu'au 1^{er} anniversaire de l'adoption de l'enfant ou de son recueil en vue d'adoption) et d'une prestation d'un montant majoré.

L'accompagnement des familles adoptantes et des enfants adoptés

Risques et problèmes des enfants adoptés

La France a la particularité de se préoccuper beaucoup de « l'avant-adoption » et d'y concentrer ses moyens administratifs (départements, AFA, etc.), y compris en les dispersant (cf. Fiche 1 « L'agrément »). Que se passe-t-il après l'adoption ?

Le sujet est délicat et recouvre beaucoup d'ambiguïtés, notamment du côté des parents. Lorsque l'adoption est prononcée, les parents souhaitent constituer une famille comme les autres. Les services des départements, qui leur proposent un suivi, observent qu'ils en sont rarement demandeurs dans l'immédiat : les familles veulent s'installer dans le rôle de parents « ordinaires ».

Lorsque des problèmes se révèlent ultérieurement, et par exemple à l'adolescence, le sujet n'est pas moins simple: il s'agit de trouver un équilibre entre la prise en charge « stigmatisante » dans des lieux « dédiés », qui n'est en fait défendue par aucun des partenaires rencontrés¹ (tous les problèmes ne sont pas du reste imputables à l'adoption), et celle de la négation des problèmes spécifiques, posés par des enfants qui ont, d'abord, été abandonnés et puis adoptés.

Les risques de santé, physiques ou psychiques, des enfants adoptés n'ont pas en France l'objet de nombreuses études longitudinales et approfondies. À l'inverse d'autres pays comme la Suède ou la Hollande ou le Canada.

Cependant, il convient de rappeler l'enquête de l'Inserm (A. Dumaret, M. Duyme, S. Tomkiewicz), effectuée en 1991 sur 127 enfants placés à l'ASE puis adoptés après 4 ans. Dans leurs conclusions², les auteurs soulignent: « Les enfants placés à l'ASE de niveau intellectuel inférieur à la moyenne et ayant fait l'objet d'une adoption après 4 ans représentent une population particulièrement vulnérable non seulement à cause des carences multiformes, l'abandon familial ou de la déchéance parentale mais aussi parce que les problèmes de santé pré et postnataux sont beaucoup plus fréquents que dans la population infantine générale... On peut espérer, au moment où ces enfants trouvent un placement définitif soit en famille adoptive, soit en famille d'accueil que les parents aient une connaissance aussi exacte que possible de leur histoire et des risques encourus afin d'être sensibilisés aux difficultés de l'enfant carencé... »

En contrepoint, les mêmes auteurs³, observant l'évolution intellectuelle de ces enfants, accueillis dans des environnements familiaux adoptifs, concluent: « Les résultats indiquent que le QI et la réussite scolaire sont fonction du milieu socioculturel des parents adoptifs. À milieu social égal, il n'y a pas de différence significative entre enfants adoptés et enfants élevés par leurs parents biologiques. En ce qui concerne les troubles de comportements sociaux, les différences entre milieux sociaux et avec les groupes témoin n'atteignent pas toujours le seuil de significativité. L'âge d'adoption n'est pas lié à la réussite scolaire ultérieure mais un lien significatif existe concernant le nombre des enfants présentant des difficultés de socialisation importantes. »

Ces études menées avec une grande rigueur scientifique témoignent de la nécessité de prendre en compte des facteurs de risque particuliers chez les

1 On notera que compte tenu du nombre des enfants adoptés et de leur dispersion sur le territoire national, la création de lieux de prise en charge spécifiques est d'ailleurs largement irréaliste, sauf peut-être dans les grandes villes avec une attraction intercommunale ou interdépartementale.

2 In *Neuropsychiatrie de l'enfance*, 1991, n° 39. On note d'autres publications des mêmes auteurs, en anglais, notamment in *Proceedings of National Academy of Sciences*, juillet 1999, « How can we boost IQs of "dull children"?: a late adoption study ».

3 In *Neuropsychiatrie de l'enfance*, 1987, n° 35 – M. Duyme, A. Dumaret.

enfants adoptés, d'abord parce qu'ils ont eu des parcours difficiles : ils reconnaissent aussi l'importance positive fondamentale dans d'un environnement aimant mais aussi averti.

L'étude de Catherine Sellenet, publiée en 2005 sur « les enfants adoptés en difficultés »⁴, sur commande de la DGAS, dont la méthode aurait gagné à plus de rigueur, conclut, pour sa part, à partir des 317 enfants, repérés par l'enquête comme étant en difficultés :

- « une plus grande vulnérabilité des garçons ;
- que les enfants adoptés à l'étranger ne seraient pas plus à risques, ni plus présents dans les enfants en difficultés ;
- que l'adoption précoce protège indéniablement mais néanmoins un tiers de l'échantillon adoptés avant deux ans présente des difficultés ;
- que les enfants adoptés après 4 ans seraient plus vulnérables et sur représentés dans l'échantillon ;
- un déficit de connaissances quant au parcours de l'enfant... ;
- que, contrairement aux idées préconçues, les adoptions dites humanitaires ou celles effectuées par des femmes célibataires ne seraient pas plus à risques que d'autres... ;
- que la place d'enfant aîné voire d'enfant unique est une place surexposée ;
- que l'on note un non-respect des agréments... De nombreux parents se trouvent en difficultés après avoir adopté un enfant, voire plusieurs ne correspondant pas au vœu initial ;
- que l'on note quelques situations illégales présentes dans l'échantillon ».

« Les problèmes sont souvent très anciens, dans un tiers des cas ils datent de l'arrivée de l'enfant d'où la nécessité de mettre en place un accompagnement approprié. »

Les Suédois portent une attention particulière au suivi des enfants adoptés. S'appuyant sur l'observation de 4 006 enfants adoptés à l'étranger (sur un total de 11 320 enfants adoptés à l'international sur la période), comparés à un groupe témoin de 2 343 jeunes suédois, tous nés entre 1970 et 1979, Anders Hjern, Frank Lindblad et Bo Vinnerljung⁵, observent ces deux populations au regard de plusieurs éléments : le suicide et les tentatives de suicide, les problèmes d'alcool, les difficultés psychiatriques et les jugements pour délinquance.

Leurs conclusions sont les suivantes : « Nos résultats montrent que les personnes adoptées à l'international ont 3 à 4 fois plus de risques que les autres d'avoir des désordres mentaux sévères, comme le suicide, les tentatives de suicide et les admissions en psychiatrie ; 5 fois plus de risques d'être dépendants aux

4 Catherine Sellenet, Centre de recherche éducation-culture, *Recherche sur les enfants adoptés en difficultés*, 2005-2006.

5 In *The Lancet*, 2002, vol. 360.

drogues ; et deux à trois fois plus de risques de commettre des crimes et des abus d'alcool que les enfants suédois..... Le problème n'est pas de savoir... (ceci) mais d'interpréter ces données, de les expliquer et de savoir comment y répondre. »

C'est sur la base de ces études, prises avec les précautions d'usage (la plupart des enfants adoptés vont bien) que le rapport d'experts, remis en 2006 au ministre des Affaires sociales suédois, recommande une meilleure formation et information des parents adoptifs : en conséquence, le nombre de sessions de préparation collectives a été porté, dans cet objectif, de 4 à 7 et rendues obligatoires (cf. Fiche 1 « L'agrément »).

Ainsi que le soulignent au cours d'un entretien avec la mission, les docteurs Pierre Foucaud, chef du service de pédiatrie et de néonatalogie du centre hospitalier de Versailles, et Anne de Truchis, responsable des consultations d'orientation et de conseils pour l'adoption dans le même hôpital, les enfants ne sont pas uniquement concernés. Ce qui peut être en cause également est la relation parents-enfants, en raison notamment de l'insuffisance des interactions précoces ou des troubles de l'attachement, etc. Être parent d'un enfant adopté relève bien d'une problématique spécifique.

Sans pouvoir s'appuyer sur des chiffres ou des études précises, la mission a eu, dans tous les départements rencontrés, la connaissance de « cas » d'échecs de l'adoption, soit dès l'entrée en France pour des adoptions internationales, soit à l'adolescence : leur violence (enfants remis à l'ASE une semaine après l'entrée en France) ne dit cependant rien de leur fréquence (beaucoup d'enfants adoptés vont bien). Ces éléments constituent autant de signaux d'alerte sur la nécessaire préparation des futurs parents adoptants : les enfants adoptés ont été, avant, des enfants délaissés et l'adaptation mutuelle des enfants et des parents peut être délicate. Ils conduisent aussi à préconiser un renforcement de l'accompagnement des parents après l'adoption d'autant que les enfants adoptés à l'international ont, pour 58 % d'entre eux, plus de deux ans.

L'accompagnement des enfants adoptés et de leurs parents par les consultations d'orientation et de conseils pour l'adoption (Coca)

Les problèmes de santé de certains enfants adoptés peuvent être physiques en raison de leur origine (parasitoses, retard staturo pondéral, tuberculose, puberté précoce chez des enfants grands présentant un risque nutritionnel à leur arrivée...) ou psychiques (troubles de l'attachement, tentatives de suicide ou conduite à risque, troubles de l'attention). L'observation de ces difficultés a été à l'origine de la construction empirique d'un réseau de consultations d'orientation et de conseils pour l'adoption (Coca), créés sur la base du volontariat et de l'intérêt

personnel de médecins pédiatres hospitaliers. La première a été celle, à Pau, du docteur Choulot, suivie par celle, à Dijon, du docteur J.-V. de Monléon.

Il en est repéré actuellement par l'AFA 14 dans 12 villes : la mission, par ses déplacements, a eu, en outre, connaissance de la réflexion du département du Maine-et-Loire qui souhaite constituer, à partir de la consultation de médecine tropicale du CHU d'Angers, un réseau ville-hôpital avec les médecins de ville.

L'AFA a pris l'initiative de réunir en 2007 les Coca pour une étude de faisabilité visant à la mise en place d'une enquête d'un an, destinée à montrer la spécificité et la nécessité de ces consultations. En juillet, elle concluait à l'intérêt d'élaborer un cahier des charges à présenter à l'automne aux ministres de la Solidarité et de la Santé, afin d'argumenter des financements spécifiques de l'ARH et des départements concernés. La mission, ni non plus les Coca, n'ont eu connaissance fin 2007 de ce cahier des charges.

Quoiqu'il en soit, tout le monde s'accorde à estimer nécessaire que l'enfant adopté soit d'abord suivi comme tout enfant par son médecin de proximité (de ville, de PMI) : les Coca doivent s'inscrire dans des réseaux hôpital-ville (médecins libéraux, mais aussi centres d'action médicosociale précoce, centres médico-psychopédagogiques, etc.) et constituer des centres de recours et de référence de deuxième niveau. Selon le projet élaboré par P. Foucaud, A. de Truchis et Janice Peyré d'Enfance et familles d'adoption, le coût d'une Coca serait de 40 000 euros par an pour les Coca à forte activité, « certaines disposant déjà de ces moyens ». Il conviendrait cependant de les reconnaître comme centres de référence afin de les consolider et de les étendre à chacune des régions, les grosses régions disposant de plusieurs consultations.

En dépit de son faible coût et de son intérêt, le dossier des Coca peine à sortir des limbes.

L'accompagnement à la parentalité des familles adoptives

Le sujet de la parentalité fait l'objet depuis plusieurs années de l'attention des pouvoirs publics, notamment par l'intermédiaire des caisses d'allocations familiales qui ont soutenu, financièrement, avec les communes, la mise en place de lieux d'accueil enfants-parents (Laep), offrant des espaces de dialogue et de soutien aux parents sous la responsabilité de professionnels. Il en existait selon les dernières estimations de la Cnaf, qui datent de 2003, 536 (328 en 1998).

Ces lieux, non spécifiques aux familles adoptives, peuvent aussi offrir des opportunités d'échanges pour les parents adoptants, tel L'arbre vert, situé à Paris, qui a également mis en place des groupes de parole, rassemblant des candidats à l'adoption : préparation à l'adoption autour de 4 séances ; échanges autour

de l'« après-adoption » (sur les thèmes de la question des origines, des fratries et de l'adolescence).

Les maisons de l'adoption, créées par certains départements, comme Paris, le Nord, ou les Bouches-du-Rhône, ont également un tel objectif, mis en œuvre avec la collaboration d'associations familiales concernées (EFA notamment). Elles peuvent répondre, en outre, à d'autres fonctions : regroupement des services de l'adoption ; permanence d'associations familiales ou du correspondant AFA, etc.

Enfin, des associations, comme EFA, sont très à l'écoute des familles adoptantes auxquelles elles apportent suivi et conseils.

Afin de permettre aux parents adoptants d'échanger leurs expériences autour de professionnels, la communauté de Stockholm a imaginé, il y a 4 ans, une structure spécifique mais légère, la crèche ouverte Spira. Vingt-cinq parents adoptifs peuvent venir y passer une journée par semaine avec leurs enfants auxquels sont proposés des activités. Deux professionnelles (institutrices) sont à leur disposition.

L'accompagnement à la scolarité

Une enquête effectuée par EFA en 2004-2005, auprès de 595 familles adoptives, montrait que les enfants adoptés suivaient une scolarité normale, avec, cependant, des résultats scolaires inférieurs à ceux des enfants biologiques des mêmes familles. Elle témoignait aussi de la nécessité de périodes d'adaptation plus longue dans les différents cycles (notamment pour des raisons d'apprentissage de la langue). Elle soulignait, enfin, que si la moitié des enfants de l'échantillon n'avait pas eu de difficultés scolaires, l'autre moitié présentait divers problèmes : manque de concentration, difficultés de mémorisation, etc. Pour les trois quarts des parents interrogés, ces difficultés avaient diminué avec un soutien (psychologique, orthophonique, des parents ou des enseignants). Un tiers des enfants présentait au final des difficultés scolaires. Des analyses suédoises font apparaître des problèmes identiques.

Ces constats ont amené EFA avec l'aide de la délégation interministérielle à la famille à éditer un petit guide à l'usage des enseignants du primaire sur l'adoption. Elle a également pris l'initiative, avec l'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) de Paris, de mettre en place pour les jeunes enseignants un module expérimental de formation continue, pour lequel se pose aujourd'hui le problème de la généralisation dans les plans de formation annuelle des enseignants.

La parole des enfants adoptés

Elle se fait aujourd'hui entendre directement par la voix d'associations d'enfants adoptés, dont Racines coréennes, représentée au CSA et au comité de suivi de l'AFA et qui noue un partenariat avec EFA. Cette association dans un petit mémo sur le droit des enfants adoptés fait valoir :

- celui d'être un enfant comme un autre et de ne pas imputer à l'adoption tous les problèmes ;
- celui de se réapproprier son histoire et son origine, en demandant aux parents une sincérité absolue et une grande ouverture lorsque l'enfant entreprend de retrouver ses origines.

Parmi les propositions figurent :

- une représentation des enfants adoptés au CSA (fait) mais aussi à l'AFA (l'association siège au comité de suivi), au Cnaop ;
- la création d'une limite d'âge pour l'agrément (60 ans) doublé d'un écart d'âge maximum (cinquante ans) ;
- la création d'un « service public » postagrément afin de permettre un meilleur accompagnement des familles mais aussi des enfants adoptés ;
- une meilleure information du grand public sur l'adoption « car les idées reçues et les représentations des personnes qui ne sont pas adoptées montrent bien le fossé qui les sépare de ce que nous vivons ».

La Suède fait aujourd'hui la place à ces enfants devenus adultes : la publication dès 1998 par l'autorité centrale suédoise (MIA) de témoignages de 18 enfants adoptés *Strength to Survive and Courage to Live* en fait foi.

D'autre part, l'enquête de l'Ined « Adoption internationale et insertion sociale » (2000) traite, dans un de ses volets, le point de vue des jeunes adoptés sur leur intérêt pour leur famille d'origine : plus de la moitié des jeunes interrogés n'ont pas l'intention de faire des recherches sur leurs familles biologiques, ce taux progressant cependant avec l'âge. Mais nombre d'entre eux, notamment les mieux intégrés, manifestent un intérêt vis-à-vis de leur pays d'origine.

Propositions

L'adoption pose dans toute leur complexité des questions « ordinaires » : la parentalité, l'accompagnement scolaire qui concerne également des enfants défavorisés, etc. Le sujet est spécifique, mais il doit éviter les risques de stigmatisation, en même temps que ceux de la banalisation.

Compte tenu de ces caractéristiques, les solutions simples et peu coûteuses pour accompagner les familles ont du mal à émerger face à des problèmes

plus « massifs » en matière de santé ou d'éducation par exemple, faute d'une coordination forte.

Mieux soutenir les familles candidates à l'adoption

Deux propositions peuvent être faites :

- celle de prolonger de six semaines le congé d'adoption afin de permettre aux familles adoptantes de prendre le temps de l'accueil de leur enfant : ces six semaines représentent pour les familles biologiques le temps du congé pré natal ;
- celle d'étudier, dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) de la Cnaf (2009-2012), la possibilité pour les CAF d'un prêt à taux zéro pour des familles adoptantes à l'international sous condition de ressources. Peu coûteuse, cette disposition mise en place par les CAF, là où les départements n'interviennent pas, permettrait d'aider quelques familles pour lesquelles les conseils généraux n'accordent pas d'aides particulières.

Accompagner les familles après l'adoption

Mettre en place des études ou des recherches sur les enfants adoptés et leur famille

La faiblesse des connaissances en France devrait être redressée : on peut imaginer, dans le cadre du programme de l'Oned, une étude spécifique, une année donnée, sur les échecs ou les difficultés de l'adoption repérées par les services des départements, ou encore une revue de la littérature « grise » sur le devenir des enfants adoptés. D'autres plus ambitieuses pourraient être aussi envisagées (Inserm, par exemple).

C'est au CSA de les proposer.

Inciter les lieux d'accueil enfants-parents (Laep) à s'ouvrir à la problématique des familles adoptives

Sur le point de l'accompagnement à la parentalité des familles adoptives, la mission a une position de « ni ni » : ni stigmatisation ni banalisation. Ni dramatisation.

L'ouverture à la parentalité adoptive des Laep pourrait faire l'objet d'une incitation particulière dans le cadre de la prochaine circulaire d'action sociale de la Cnaf qui devrait intervenir au moment de la mise en place de la prochaine COG. On pourrait imaginer dans quelques grandes villes également la création de lieux ouverts aux familles adoptives de même nature que celle observée à Stockholm.

Mettre en place les Coca là où elles n'existent pas et créer un réseau de référence

Il est nécessaire d'étudier de façon coordonnée, ministères de la Solidarité et de la Santé, sur la base d'un cahier des charges enfin élaboré, les petits financements nécessaires pour de tels pôles de référence, organisés en réseau ville-hôpital (financement des unions régionales d'assurance-maladie, formation médicale continue...), mais aussi de trouver les services hospitaliers volontaires pour une telle mission dans les régions où ces Coca n'existent pas.

Élargir la sensibilisation des maîtres au problème de l'adoption sur la base de l'expérimentation déjà effectuée

Là encore, il n'est question que d'une affectation de crédits modestes mais aussi d'une impulsion politique vigoureuse pour imposer le sujet parmi toutes les priorités de l'Éducation nationale.

Renforcer l'attention à porter sur l'accès à leurs origines des enfants adoptés à l'international

Il convient de renforcer l'attention des parents sur la nécessité de pouvoir donner aux enfants adoptés à l'international, en relation avec les pays d'origine des indications sur leur passé dans leur pays d'origine. La Colombie y porte ainsi une attention particulière dans les apparentements qu'elle réalise sous le contrôle de l'autorité centrale.

Le sujet est à la fois un sujet d'information (brochures d'information du ministère et de l'AFA), mais aussi un sujet qui doit être évoqué entre l'autorité centrale française et celles des pays d'origine.

Fiche 10

Pour une meilleure organisation

Un paysage organisationnel morcelé

Autour d'une législation sur la filiation, progressivement construite dans les années 1970, l'organisation française en matière d'adoption s'est mise en place à partir des années 1980, en tenant compte d'abord des adoptions nationales. L'intervention de la décentralisation de l'action sociale en 1982 a fait entrer les départements, collectivités territoriales, dans le paysage. Avec la montée en charge des adoptions internationales et la ratification de la Convention de La Haye en 1998, l'organisation s'est structurée autour d'instances spécifiques de régulation et de gestion des adoptions internationales : mise en place de la mission pour l'adoption internationale (MAI en 1987), de l'autorité centrale pour les adoptions internationales – ACAI – en 2002). La réforme de 2005, créant l'Agence française de l'adoption (AFA), est venue récemment modifier le cadre institutionnel.

Les réformes successives ont ajouté des dispositifs et des acteurs sans reconsidérer de façon globale l'organisation générale du système.

Un pilotage partagé entre les ministères de la Solidarité et des Affaires étrangères et européennes (MAEE)

Le pilotage des adoptions nationales

C'est le ministère de la Solidarité, Direction générale de l'action sociale (DGAS) et plus précisément son bureau de l'enfance et la famille, qui est en charge de l'animation du secteur de l'adoption nationale et de la protection de l'enfance. Le ministère de la Solidarité est également compétent en matière d'adoption internationale puisqu'il siège à l'autorité centrale et au conseil d'administration de l'AFA vers laquelle il dirige une subvention de fonctionnement.

En ce qui concerne l'adoption nationale, à l'État, revient, après les lois de décentralisation, le soin de proposer des adaptations à la loi, d'élaborer les textes réglementaires, d'animer l'appareil statistique et les pratiques départementales afin d'observer les évolutions, de produire des référentiels. Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass), services déconcentrés du

ministère de la Solidarité, sont en charge des conseils de famille pour les pupilles de l'État : les préfets en sont les tuteurs.

Le ministre en charge de la Famille s'appuie en outre sur le Conseil supérieur de l'adoption (CSA), créé en 1975 (rôle et/ou composition modifiés en 1983, 1987, 2002, 2005), présidé par un parlementaire, actuellement M^{me} Michèle Tabarot, députée des Alpes-Maritimes, composé d'une grande partie des acteurs institutionnels et associations en charge de l'adoption : l'instance « émet des avis et formule toutes propositions utiles à l'adoption, y compris l'adoption internationale. Il est consulté sur les mesures législatives et réglementaires prises dans ce domaine ». Son secrétariat est assuré par la DGAS.

La DGAS et donc le CSA disposent de l'expertise d'un groupement d'intérêt public, l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned), créé en 2004 entre l'État et les départements, dont les missions ont été élargies en 2007 : il est chargé notamment de « la mise en cohérence des données chiffrées, du recensement des pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge, du développement d'études et de recherches, de la diffusion de la documentation scientifique (centre ressources numérisé) ». C'est cet organisme qui produit tous les deux ans, à l'intérieur d'un rapport annuel sur la protection de l'enfance, un bilan chiffré et commenté sur les pupilles de l'État et les agréments des familles candidates à l'adoption (derniers chiffres 2005 produits dans le rapport de décembre 2006).

Le pilotage des adoptions internationales

Il revient à l'autorité centrale pour l'adoption internationale (cf. Fiche 3 « L'intérêt de l'enfant et l'adoption internationale »), mise en place en 2002, conformément à la Convention de La Haye et réformée en 2006. Ce n'est pas une structure permanente mais une commission à l'instar du CSA. Placée auprès du ministre des Affaires étrangères, présidée actuellement par un président de conseil général, M^{me} d'Ornano, présidente du conseil général du Calvados, elle réunit les ministères des Affaires étrangères et européennes (MAEE), de la Justice et de la Solidarité et les représentants des départements : son secrétariat et sa gestion quotidienne sont assurés par la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille, au sein de la direction des français à l'étranger et des étrangers en France du MAEE. Cette sous-direction est donc en charge de l'animation du réseau diplomatique et consulaire en ce qui concerne l'adoption internationale.

Cette sous-direction conserve en outre un rôle opérationnel dans les adoptions individuelles qui sont réalisées dans les pays n'adhérant pas à la Convention de La Haye (plus de 2 500 dossiers gérés) et délivre l'ensemble des visas d'adoptions, qu'ils soient issus des pays adhérant à la Convention de La

Haye ou non, qu'ils concernent des demandes individuelles faites directement par des familles ou par un intermédiaire (OAA ou AFA). Les demandes de visas mobilisent, en outre, les services consulaires des pays d'origine (cf. Fiche 7 « Adoption et diplomatie »).

Par ailleurs, le MAEE n'a pas de politique identifiée en matière de coopération relative à la protection de l'enfance dans les pays d'origine ou avec les instances de la Conférence de La Haye, qui pourrait étayer, par des actions humanitaires, distinctes de l'adoption, l'intervention des OAA et de l'AFA.

Des décideurs décentralisés, les départements

Les départements ont la pleine responsabilité de la protection de l'enfance depuis 1982. En ce qui concerne l'adoption qui en fait partie, ils ont plusieurs missions :

- information des familles candidates à l'adoption, y compris depuis 2005 en matière d'adoption internationale, en lien avec l'Agence française de l'adoption (AFA), et délivrance de l'agrément ;
- suivi des enfants adoptés ;
- autorisation des organismes privés autorisés pour l'adoption (OAA), susceptibles de recueillir des enfants abandonnés ou remis par leur famille en vue d'adoption ;
- protection de l'enfance et admission au titre de pupilles de l'État ;
- adoptions des pupilles de l'État avec les conseils de famille.

Leurs représentants siègent au CSA, à l'autorité centrale et au conseil d'administration de l'AFA dont ils sont partie (membres constitutifs de par la loi).

Ils s'administrent librement et leur organisation en matière d'adoption et de protection de l'enfance est donc variable (cf. Fiche 1 « L'agrément »).

Des opérateurs nombreux

Les organismes autorisés à l'adoption nationale et internationale (OAA) recueillent les enfants adoptables et recherchent pour eux une famille adoptive : on en compte 42 dans le champ international (cf. Fiche 6 « Les OAA »). Pour les adoptions françaises, ils sont autorisés par les départements dans lesquels ils ont leur siège et peuvent intervenir dans d'autres départements : dans ce cadre, certains sont très anciens comme les Œuvres de l'Adoption qui fédèrent 10 comités régionaux. Cependant leur activité devient anecdotique dans le champ national (entre 10 et 50 recueils d'enfants par an) et ils sont aujourd'hui principalement tournés vers l'adoption internationale. Pour cette mission, ils sont habilités, par pays, par l'autorité centrale française et doivent être accrédités par celle des pays d'origine. Certains mènent également une action humanitaire dans les pays d'origine dans

une activité bien distincte de l'adoption (Médecins du monde). Ils sont de petite taille sauf exception (Médecins du monde) et sont en général spécialisés par pays : moins de la moitié des adoptions internationales est réalisée annuellement par leur intermédiaire, contrairement à d'autres pays européens comme la Suède. Ils siègent au conseil d'administration de l'AFA et au CSA où ils sont représentés par leurs fédérations : il en existe trois, France Adoption (6 OAA), Fédération française des OAA (22 OAA), Collectif pour l'adoption internationale (3 OAA). Sept OAA n'ont pas adhéré à ces fédérations. Ils sont essentiellement financés par la contribution des familles qui sollicitent leur intermédiaire pour l'adoption d'un enfant.

L'Agence française de l'adoption (AFA), groupement d'intérêt public constitué entre l'État et les départements, intégralement financée par une subvention publique, a été créée par la loi du 4 juillet 2005 et mise en place en 2006. Elle constitue une troisième voie « publique » pour l'adoption internationale, située entre l'adoption individuelle, et l'adoption accompagnée par les organismes autorisés et habilités pour l'adoption. Habilitée par la loi dans les pays La Haye, elle doit comme un OAA demander son habilitation à l'autorité centrale dans les pays non La Haye : elle n'échappe pas, de part son statut public à l'accréditation dans les pays d'origine qu'ils soient La Haye ou non. Elle a également la mission d'informer les départements sur l'adoption internationale. Elle est présidée par un parlementaire, M. Yves Nicolin, député de la Loire, et ne siège pas au CSA.

Des acteurs associatifs très actifs

L'adoption est un champ très investi par les associations, qu'elles représentent les parents dans leur diversité ou maintenant les enfants adoptés. Ces associations jouent un rôle de « corde de rappel » pour les pouvoirs publics, pointant les dysfonctionnements et les problèmes mais aussi susceptibles de proposer des solutions.

On note d'abord la présence très active des associations de parents adoptifs, organisés soit par pays d'origine (associations de parents par pays d'origine ou APPO), soit regroupant des parents ayant adopté dans plusieurs pays (Adoption Sans Frontières créée en 1976). Très expertes sur les législations et les procédures en vigueur dans les pays d'origine, développant parfois des projets humanitaires au profit des enfants des pays d'origine, elles informent et accompagnent les familles candidates ou adoptantes. Elles sont rassemblées pour 12 d'entre elles sur la base d'une Charte (Charte des APPO), dans une fédération, Mouvement de l'adoption sans frontières (MASF), créée en 1999. À travers elle, elles siègent au CSA mais pas au conseil d'administration de l'AFA où elles participent à un comité de suivi.

Aux côtés des APPO, l'association Enfance et familles d'adoption, membre de l'Union des associations familiales (Unaf), mène, au travers de ses 90 associations départementales, une réflexion et action sur l'adoption, globales et dynamiques, auprès des familles adoptantes ou candidates, s'inscrivant dans un cadre éthique clair et structuré. Elle est membre du CSA et du comité de suivi de l'AFA. Elle a créé en 1981 une association, « Enfants en recherche de famille » (ERF), particulièrement dédiée aux familles ayant la volonté d'adopter des enfants à particularités (âge, handicap, fratries) : elle tient un fichier de ces familles et collabore étroitement avec les départements qui se préoccupent de ce sujet (cf. Fiche 4 « Les adoptions nationales »).

D'autres associations de parents sont constituées autour de situations familiales ou de thématiques. L'Association des parents et des futurs parents gays et lesbiens (APGL), fondée en 1986, inscrit son action en faveur de l'adoption par les couples homosexuels dans une défense des droits de ces familles. Enfin, autour des enfants recueillis par *kafala*, existent deux associations l'association Parents adoptifs d'enfants nés en Algérie ou au Maroc (Paraenam) et l'Association des parents adoptifs des enfants recueillis en *kafala* (Apaerk).

Les comités ou collectifs de parents adoptants sont apparus assez récemment dans le paysage institutionnel, à l'occasion des « crises » de l'adoption dans les pays d'origine (fermeture, quotas, etc.) et pour sensibiliser les pouvoirs publics. La plus active est à l'heure actuelle Cœur d'adoption. On note également l'organisation de forums sur Internet comme celui Adoption en solo qui regroupe des parents célibataires.

Enfin, les associations qui regroupent des pupilles de l'État ou des enfants adoptés peuvent avoir une origine très ancienne (1957), comme la Fédération nationale des pupilles de l'État, et des ressortissants de l'aide sociale à l'enfance (Fnadepape), rassemblant des associations départementales encore plus anciennes, associée à toutes les réflexions sur l'évolution de l'Aide sociale à l'enfance : elle siège au CSA et au Comité national sur la recherche des origines personnelles (Cnaop). Celles qui regroupent les enfants adoptés, telles La voix des adoptés ou Racines coréennes, qui siège au CSA et au comité de suivi de l'AFA, sont plus récentes (1995).

Une place particulière doit être faite au Service social d'aide aux émigrants (SSAE), association créée en 1926, dans le but d'aider les émigrants et qui constitue la branche française du Service social international (SSI), présent dans 100 pays. La mise en place de l'Agence nationale des étrangers et des migrations (Anaem) en 2005 l'a privée de son activité opérationnelle (services sociaux départementaux d'aide aux migrants) mais lui a conservé une mission d'expertise et de formation dans les problèmes liés à l'immigration : comme le SSI, l'adoption internationale fait partie des sujets qu'elle a en charge.

Une absente : la Caisse nationale des allocations familiales

Finalement dans cet ensemble très « habité », manque en bonne place institutionnelle dans les instances qui débattent de l'adoption, la Caisse nationale des allocations familiales, tête de réseau des caisses départementales ou *infra* départementales d'allocations familiales, dont le conseil d'administration est compétent en matière de politique familiale (la parentalité adoptive est bien sûr une composante de cette politique). Elle intervient à plusieurs titres :

- prestations légales spécifiques pour l'adoption (prime d'adoption ; PAJE adoption) ;
- action sociale nationale qui comporte une convention d'objectif et de gestion avec EFA (2006-2008) ;
- financement avec les communes et parfois les départements des structures pour la petite enfance ou les parents : crèches, lieux d'accueil enfants-parents, etc. ;
- action sociale spécifique des caisses de base qui pourraient attribuer des prêts à taux zéro aux familles adoptantes (on ne sait actuellement pas combien de caisses ont développé des actions spécifiques sur ce sujet).

Cet établissement public dispose en outre d'une direction de la recherche et des études, dotée d'un budget important.

Une organisation judiciaire complexe

L'organisation française concerne enfin l'ensemble des juridictions qui interviennent pour reconnaître l'adoption mais celles aussi qui sont compétentes dans le domaine de la protection de l'enfance ou de la famille, en amont de la reconnaissance des adoptions nationales.

Les juridictions compétentes en matière d'adoption

Les adoptions nationales sont prononcées par les tribunaux de grande instance. En revanche, la reconnaissance des effets d'une adoption prononcée à l'étranger s'avère plus complexe.

Le législateur a facilité, par les nouvelles dispositions des articles 370-3 et suivants du code civil, la reconnaissance des jugements étrangers d'adoption. L'article 23 de la Convention de La Haye dispose en effet : « Une adoption certifiée conforme à la Convention par l'autorité compétente de l'État contractant où elle a eu lieu est reconnue de plein droit dans les autres États contractants. Le certificat indique quand et par qui les acceptations visées à l'article 17 lettre c, ont été données [...] ». C'est le parquet de Nantes qui doit retranscrire directement les décisions étrangères et devra nécessairement disposer du certificat de conformité.

En amont de l'adoption nationale, peuvent intervenir au moins 4 juges

Avant d'être « adoptable » juridiquement et d'être admis au statut de pupille de l'État qui l'autorise, un enfant français peut faire l'objet de la protection d'un juge ou plutôt de juges et ses parents, d'une décision judiciaire sur l'exercice de leur autorité ou responsabilité parentale.

Ainsi, le juge des enfants est compétent pour les mesures d'assistance éducative (articles 375 et suivants du code civil); le juge aux affaires familiales statue en matière de délégation d'autorité parentale (articles 376 et suivants du code civil); le tribunal de grande instance se prononce sur la déclaration judiciaire d'abandon; le juge des tutelles peut être saisi lorsque les parents d'un mineur sont décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale (article 390 du code civil).

Sans compter les tribunaux statuant en matière pénale qui peuvent prononcer le retrait de l'autorité parentale en cas de délit ou de crime.

Un fonctionnement qui manque de pilotage et d'efficacité

Le pilotage de l'adoption est faible

Les pilotes sont faibles

- Le ministère de la Solidarité, qui assure, via la DGAS, le secrétariat du le CSA, la tutelle sur l'AFA et plus généralement l'animation de l'ensemble du dossier, est pauvre en moyens humains dans ce secteur: son expertise qui est bonne est celle d'une seule personne, chargée en outre d'autres dossiers, dans un bureau de l'enfance et de la famille qui compte 12 personnes (dont 7 cadres) pour l'ensemble du secteur famille et protection de l'enfance, au sein de la sous-direction des âges de la vie. En conséquence, les documents d'information et référentiels sur l'adoption, fort nécessaires aux départements, tardent à être produits et la réflexion manque d'ampleur, notamment en ce qui concerne la tutelle stratégique de l'AFA (cf. Fiche 5 « L'AFA »). De même, les échanges de bonnes pratiques entre les départements ou plus généralement l'animation du réseau des départements, très demandeurs en la matière manquent de visibilité, d'autant que le site Internet du ministère n'a pas d'entrée sur la thématique de l'adoption.

Parallèlement, existe une délégation interministérielle à la famille (15 personnes), semble-t-il compétente également sur l'adoption, mais dont l'activité

opérationnelle n'est pas apparue clairement dans ce domaine (hors le financement d'une brochure sur l'adoption d'EFA à destination des écoles).

- La DGAS dispose, en matière d'études et de recherches, de l'appui de l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned), organisme qui développe un programme de travail plus vaste et de qualité sur la protection de l'enfance. Hors les statistiques, produites tous les deux ans par ce GIP, sur les pupilles et les agréments de familles, candidates à l'adoption, on ne voit pas apparaître de recherches ou d'études spécifiques sur l'adoption. Le programme de travail de l'Oned avec les départements est très orienté vers la protection de l'enfance dont les liens avec l'adoption ne sont pas pour l'instant envisagés. Là encore, comme dans les départements (cf. Fiche 2 « Les adoptions nationales »), la relation entre la protection de l'enfance et l'adoption n'est pas vraiment intégrée. Petit secteur, l'adoption est un domaine encore « enclavé » en dépit des efforts de la direction pour intégrer la réflexion dans celle plus générale de la protection de l'enfance.

- L'autorité centrale qui a rôle de régulation des opérateurs en matière d'adoption internationale, est considérablement affaiblie depuis la création de l'AFA (cf. Fiches 5 « L'AFA » et 3 « L'intérêt de l'enfant ») : elle n'a pas joué depuis deux ans le rôle attendu dans la conduite d'une « stratégie » de l'adoption internationale, appuyée sur les opérateurs (OAA et AFA). Fort peu présente au sein des instances de concertation internationale sur la Convention de La Haye, elle ne s'est pas réunie de juin 2004 à mai 2005 et de juin 2006 à juin 2007. Sa visibilité notamment par les pays d'origine a fortement pâli depuis la loi de 2005 et la réforme de 2006 : sa nature (instance et non direction d'administration centrale) n'aide pas les observateurs étrangers à l'identifier.

L'absence de lieu fédérateur où se pense de façon globale l'adoption

L'adoption est un petit sujet « numérique » qui ne permet pas d'emblée de la situer dans le champ des « grandes » politiques publiques, éclairées par la loi organique relative aux lois de finances (Lof). Elle ne fait pas l'objet à ce titre d'un plan d'action interministériel.

Le programme 106 du ministère de la Solidarité, « Actions en faveur des familles vulnérables », comporte cependant une action n° 3, « Protection des familles et des enfants », et un objectif n° 5, « Permettre dans de bonnes conditions l'adoption d'enfants qui ont besoin d'une famille », regroupant les crédits accordés à l'AFA et aux OAA. L'un des indicateurs de l'objectif est le nombre de familles passées par un OAA (cible 38 % en 2008), sans mention de l'AFA...

Le CSA est théoriquement le lieu de coordination de la politique de l'adoption, là où peut se penser une action globale sur l'adoption qu'elle soit

nationale et internationale. Cette instance a d'ailleurs alimenté, de bon nombre de ses réflexions, l'élaboration de la loi de 2005 réformant l'adoption. Pour autant, elle ne s'impose pas comme le lieu fédérateur d'une dynamique du dossier pour plusieurs raisons :

- si les avis de l'instance sont remis au ministre de la Solidarité, pour autant, les procédures de cette remise (qui les transmet ? la DGAS ou la présidente ?) ainsi que le devenir de ses avis sont mal organisés et peu clairs. Le travail de ce conseil qui est de qualité ne semble ni reconnu ni exploité hors les périodes de réforme législative ;
- l'instance n'a pas de programme de travail annuel ;
- des acteurs importants de l'adoption comme la Cnaf et l'AFA n'y sont pas présents.

La dispersion ou l'absence d'un site Internet public sur l'adoption est une illustration de la défaillance de la conduite globale de l'action en faveur de l'adoption. Le site Internet du ministère de la Solidarité n'a pas d'entrée sur cette thématique ; celui du ministère des Affaires étrangères et européennes est largement obsolète et en réfection ; celui de l'AFA est bien fait mais ne comporte pas, légitimement, d'information sur les procédures de l'adoption nationale. Les OAA, les APPO ou les associations familiales ont enfin leur propre site. Aucun portail ne permet de mettre en cohérence les informations même si des liens existent entre les sites.

Les organisations ne sont ni efficaces ni efficaces

Les rôles des différents acteurs sont confus et perçus comme tels par les interlocuteurs nationaux et internationaux

L'AFA est confondue avec l'autorité centrale, compte tenu de son statut public, de la faiblesse de l'autorité centrale et du rapport de pouvoirs qui s'est instaurée entre l'agence et le MAEE. Cette confusion est perçue tant par les pays d'origine que par les ambassades ou les instances en charge de la Convention de La Haye. Ainsi la définition de quotas dans certains pays où l'AFA a été accréditée (Vietnam, Cambodge, Chine) est-elle du ressort de l'autorité centrale et non de l'AFA.

L'AFA, qui aurait dû agir en complémentarité des OAA, faute d'une régulation active de l'autorité centrale, est perçue comme une concurrente des organismes agréés qui ne disposent pas de moyens publics : les discussions sur l'implantation de l'agence en Éthiopie ou au Vietnam en témoignent.

Les rôles de l'agence et du ministère de la Solidarité ne sont pas plus clairs. C'est ainsi que l'AFA travaille actuellement sur la « formation des parents », l'opportunité d'organiser dans les régions des consultations spécialisées de santé pour les enfants adoptés à l'étranger alors que ce rôle de réflexion reviendrait au

ministère, en synergie avec l’AFA. En outre, en organisant des groupes de parole avec certains parents, l’agence intervient dans les domaines de l’information de proximité, qui est du ressort des départements.

Les acteurs associatifs sont peu fédérés par l’action publique

Seul le CSA fédère une grande partie des acteurs mais son rôle de décision est limité.

Les OAA qui siègent au conseil d’administration de l’AFA n’adhèrent pas forcément à son action dont ils perçoivent qu’elle intervient, faute d’une régulation de l’autorité centrale, en concurrence de leur activité. À l’inverse, les associations de familles adoptives, très impliquées dans l’adoption, n’y siègent pas mais sont représentées à son comité de suivi qui ne se réunit que rarement. Elles déplorent que l’AFA utilise leurs compétences sans leur donner de retours d’information après ses déplacements dans les pays d’origine. L’agence se prive ainsi du regard des usagers sur son fonctionnement.

Au total, l’efficacité du système peut être améliorée

La confusion des rôles, les conflits de compétences, les oppositions des acteurs, la répartition des moyens conduisent à la conclusion suivante.

L’adoption dispose de moyens qui pourraient être optimisés et rendus plus efficaces.

La production par le ministère de la Solidarité, en synergie avec l’AFA, de référentiels d’information sur l’adoption pour les familles et les professionnels, adaptables localement, dispenserait les départements de disperser leur énergie dans de telles activités: les départements, surtout les départements de taille modeste, sont très demandeurs de tels points d’appui.

Les moyens des départements consacrés à l’agrément contribueraient mieux à la formation des familles s’ils étaient dirigés, non pas vers une évaluation individuelle des candidats, mais vers une information et une préparation collectives. L’évaluation individuelle pourrait être allégée, plus homogène et méthodique si elle s’appuyait sur des référentiels nationaux.

Une action déterminée de l’autorité centrale pourrait mieux répartir l’activité des OAA et de l’AFA dans les pays d’origine au profit des adoptants et au bout du compte augmenter le nombre des adoptions internationales, si les moyens publics étaient mieux répartis.

Le contrôle du MAEE sur les OAA pourrait, de même, être plus « perspicace » et mieux fondé s’il s’appuyait sur l’observation des départements et celle du réseau des ambassades et des consulats.

La complexité du paysage réduit l'accessibilité des familles à l'adoption internationale

Une complexité d'accès

Pour les familles, les difficultés commencent après l'obtention de l'agrément, même si l'accès à l'information sur l'adoption internationale est facilité depuis 2005 par le conseil de proximité des correspondants « AFA » des services « Adoption » des départements et le site Internet de l'Agence.

Le choix d'un pays d'origine pour l'adoption internationale se heurte à la complexité du paysage institutionnel. Ce labyrinthe peut se « schématiser » comme suit.

D'abord, il convient de déterminer le pays vers lequel souhaite se diriger la famille. C'est la première difficulté car les critères d'acceptation des candidatures sont spécifiques à chacun des pays (critères d'âge, de situation familiale, parfois de religion, de revenus et parfois critères physiques...) et peuvent ne pas correspondre au profil du candidat. Une fois déterminé le pays qui correspond au profil de la famille, vient la deuxième étape : celle du choix de la voie de l'adoption, accompagnée ou individuelle.

Premier embranchement, si le pays est La Haye, le candidat a le choix entre passer par l'AFA ou par un OAA. Encore faut-il que ce dernier soit accessible dans le département de résidence de candidat ou dans un département proche, ce qui est loin d'être le cas. Encore faut-il ensuite qu'il accepte la candidature : l'OAA débordé par les demandes peut fixer des critères de sélection qui ne sont pas forcément connus et organiser des entretiens complémentaires, en dépit des recommandations du MAEE. Et le candidat peut ainsi aller d'OAA en OAA.

Si le pays n'est pas La Haye, l'aiguillage est encore plus complexe. Les candidats peuvent s'adresser directement aux pays, via le MAEE, lorsque ces pays acceptent la voie individuelle : c'est la démarche individuelle qui s'appuie sur des réseaux informels ou les conseils des APPO. Mais certains, comme l'Éthiopie qui n'a pas pourtant adhéré à la convention, n'acceptent que les dossiers passés par un OAA.

Sur le chemin des pays non La Haye, les familles peuvent également solliciter un ou plusieurs OAA : c'est le même problème que précédemment.

Ils peuvent enfin s'adresser à l'AFA pour certains pays : après un projet de mise en relation, ils pourront au mieux prendre place dans une liste d'attente à la 1964^e place, comme c'est le cas pour le Vietnam.

Les familles candidates utilisent encore largement la voie individuelle pour adopter un enfant étranger : 37,9 % des adoptions ont été réalisées en 2007 par la voie individuelle contre 47,9 % en 2001.

Cette complexité réduit l'accès de certaines familles à l'adoption internationale. L'étude sur l'adoption, réalisée en 2004 sur commande de la DGAS par l'Institut national d'études démographique, à partir de 10 départements représentatifs, témoigne du filtrage culturel des procédures: un candidat à l'adoption sur quatre est cadre contre 16 % pour l'ensemble de la population. La « discrimination » est encore plus forte pour les célibataires souhaitant adopter. À l'obstacle procédural, s'ajoute, dans certains cas, l'obstacle financier puisque les adoptions internationales reposent sur la contribution des parents (cf. Fiches 6 « Les OAA » et 9 « Après l'adoption »).

À noter également que cette complexité rend aussi le paysage illisible tant pour les réseaux diplomatiques et consulaires que pour les pays d'origine et les départements dont les documents d'information aux familles comportent parfois des erreurs sur les rôles respectifs de chacun des acteurs (MAI, MAEE, AFA, autorité centrale, etc.)

Une complexité des procédures judiciaires de reconnaissance

Pour les pays La Haye, le partage des rôles entre le parquet de Nantes et les tribunaux de grande instance gagnerait à être clarifié.

En effet, si le rôle de contrôle du parquet de Nantes est réduit dans la transcription des adoptions prononcées dans les pays La Haye, les récentes ratifications de pays d'origine majeurs, comme la Chine, posent la question de la nécessaire coopération des autorités françaises (autorité centrale française, organismes agréés, AFA) avec leurs homologues des pays d'origine afin de convenir de la nature et du contenu des documents exigés au titre de la convention. En outre, s'agissant des pays qui, bien qu'ayant ratifié la Convention, rencontrent des difficultés à l'appliquer, la question se pose de la reconnaissance des décisions intervenues ne respectant pas le cadre formel édicté par la Convention.

Dans la perspective de sécuriser les procédures d'adoption internationales et de favoriser la reconnaissance directe des décisions étrangères, un rapprochement des différents acteurs est nécessaire.

Ce travail de coopération en amont avec les pays d'origine paraît négligé: ainsi l'AFA n'a pas souhaité évoquer la question de la délivrance du certificat de conformité avec les autorités chinoises, étant précisé que la Convention La Haye est en vigueur de ce pays depuis le 1^{er} janvier 2006. En aval, le parquet de Nantes qui vient, *a posteriori*, valider le processus devrait pouvoir être informé voire associé aux processus mis en place.

En outre, la reconnaissance des adoptions en provenance de pays hors La Haye peut être encore plus complexe.

Le parquet de Nantes apprécie dans un premier temps *in concreto* la régularité de la décision d'adoption étrangère et notamment son caractère définitif, l'existence d'un consentement régulier et qualifié. Dans un second temps, il lui appartient de déterminer l'étendue en France des effets de l'adoption prononcée à l'étranger.

En application de l'article 370-5 du code civil, si l'adoption prononcée régulièrement à l'étranger rompt de manière complète et irrévocable le lien de filiation, l'adoption étrangère, assimilée à une adoption plénière de droit français, pourra faire l'objet d'une transcription.

Le problème que rencontre le parquet de Nantes concerne les adoptions étrangères plénières mais qui prévoient une ou des causes de révocabilité (Russie, Ukraine ...): dans ce cas, une transcription demeure envisageable si l'étude du dossier fait apparaître que la révocation est de fait impossible soit parce que le délai est expiré, soit parce que le lien de filiation d'origine ne pourra plus revivre (adopté orphelin ou de parents inconnus, ou déclaré abandonné...).

Ces mécanismes juridiques complexes sont peu connus des adoptants et mériteraient de la part des acteurs en charge de leur information des explications plus précises.

Propositions

À court terme (deux ans), fédérer, responsabiliser, simplifier en repositionnant chacun des acteurs dans son rôle

Il n'est proposé à ce stade que des aménagements mineurs aux organisations existantes et non un bouleversement du paysage institutionnel. Celui-ci, alors que la réforme de 2005 n'a pas encore conduit à plus et à mieux d'efficacité, risquerait de mobiliser les énergies au détriment de celle qu'il faudrait mettre pour engager les actions urgentes.

Au demeurant, le plan d'action envisagé sur deux ans est exigeant pour tous les acteurs.

Le fractionnement des organisations actuelles, leurs antagonismes et leurs faiblesses, conduisent la mission à douter de sa faisabilité sans une coordination forte et de haut niveau. C'est pourquoi elle préconise la mise en place d'un délégué interministériel, d'un haut-commissaire, ou d'un secrétaire d'État, qui en serait le chef de projet et devra cadencer les actions, en effectuant un suivi rapproché et les arbitrages nécessaires s'il y a lieu.

L'autorité centrale

Avec l'aide d'un ambassadeur en mission, elle devra définir une stratégie d'action, notamment sur l'implantation de l'AFA et des OAA, en se livrant à un travail prospectif avec les opérateurs (AFA, OAA), les représentants des ministères et des départements et les associations de familles adoptives, au sein d'un groupe de travail qui pourrait être confié à un ambassadeur en mission.

Dans un deuxième temps, il conviendra de modifier la structure de l'autorité centrale, qui doit être une direction ou un service du ministère des Affaires étrangères et européennes et non plus une instance non permanente (modification réglementaire). À la tête de cette direction ou de ce service, il est nécessaire que les responsabilités soient bien claires et d'un niveau suffisant. Afin de ménager le dialogue avec les autres acteurs concernés, à l'instar de ce qui a été fait par l'autorité centrale italienne, il est indispensable d'adjoindre à l'autorité centrale « nouvelle formule » un comité de concertation. Ce comité, qui a une visée très opérationnelle, a une logique distincte de celle du CSA qui est d'abord un lieu de réflexion.

Le CSA

Son rôle de synthèse et de réflexion sur l'adoption doit être affirmé.

Dans cet objectif :

- sa composition doit être élargie à la Caisse nationale des allocations familiales et à l'AFA ;
- son fonctionnement doit être structuré, notamment dans ses liaisons avec la DGAS qui en assure le secrétariat ;
- l'instance doit se doter d'un programme de travail annuel afin d'établir un rapport annuel aux ministres de la Solidarité, des Affaires étrangères et de la Justice (qui pourrait d'ailleurs être transmis au Parlement), sans préjudice des avis que l'instance pourrait être amenée à donner sur des sujets ponctuels et sur des textes soumis par le ministre.
- Dans les priorités de ce programme :
 - une synthèse des informations statistiques sur les adoptions tous les deux ans avec des commentaires, en croisant les chiffres du ministère de la Justice, ceux des départements (Oned) et ceux des Affaires étrangères en y ajoutant, du reste, les chiffres marginaux des adoptions nationales réalisées par l'intermédiaire des OAA ;
 - un programme d'études et de recherches avec une priorité sur une synthèse de la littérature « grise » scientifique française et étrangère sur le devenir des enfants adoptés, les aspects positifs de l'adoption et ses risques ;
 - l'examen des référentiels produits par la DGAS : guide sur l'adoption et kit d'information pour la première réunion d'information des familles prévue par

la loi ; référentiels de formation pour les parents ; référentiel d'évaluation des candidats à l'adoption ;

– le suivi des groupes de travail et des expérimentations, relatif au délaissement des enfants ;

– une réflexion formelle sur la scolarisation des enfants adoptés ;

– à terme, l'ambition d'un portail commun Solidarité-Affaires étrangères-AFA avec des liens OAA et les associations de familles adoptives. Ce chantier doit être mené par le ministère des Affaires étrangères et européennes et celui de la Solidarité, mais une fois définies des relations saines entre l'autorité centrale et les opérateurs dont l'AFA.

L'AFA

Au-delà du contrat d'objectifs et de gestion décrit dans la fiche sur cette institution, la mission propose de faire rentrer les associations de familles adoptives dans le GIP AFA et de les faire siéger au conseil d'administration.

Une meilleure articulation entre le parquet de Nantes et le ministère des Affaires étrangères et européennes

Les relations entre le parquet de Nantes et le MAEE doivent être resserrées pour mieux informer le parquet de Nantes des modifications du paysage international de l'adoption et bien convenir des certificats de conformité qui devront être délivrés par les autorités étrangères (la convention d'une réunion tous les six mois pour faire un point information doit être suffisantes).

Une fois réalisé ce rapprochement, une information actualisée des familles sur les compétences respectives du parquet de Nantes et des TGI entre les pays La Haye et non La Haye sur Internet (site diplomatie.gouv.fr et site de l'AFA) devrait mieux les guider dans le dédale judiciaire.

À moyen terme : pour une agence pour l'adoption

Une fois repositionnés les acteurs dans une action de convergence, il apparaît à la mission nécessaire d'envisager une réorganisation des centres de décision actuellement multiples. L'organisation proposée devrait découler finalement des rapprochements effectués pendant la période précédente.

L'organisation cible, proposée par la mission, a un quadruple objectif :

– identifier un lieu où se pense la politique française d'adoption qu'elle soit nationale et internationale en réunifiant les acteurs ;

– simplifier le paysage institutionnel, en optimisant les moyens et en responsabilisant les acteurs ;

– accroître la crédibilité de la France dans les pays d’origine en amplifiant ses moyens d’action ;

– développer une action éthique et volontaire en aidant les familles adoptantes.

Deux scénarios ont été étudiés et reposent sur des principes communs :

– l’optimisation des moyens de l’AFA dont le statut peut être un GIP ou bien un établissement public qui comprendrait, outre l’État, les départements, les associations de famille adoptives et des personnalités qualifiées ;

– la nécessité que cette agence intervienne en subsidiarité des OAA dans son rôle d’opérateur à l’adoption internationale ;

– son évolution à terme vers un véritable OAA public avec ses contraintes notamment celle d’assurer la médiation financière entre les familles et les pays d’origine, en recevant les participations des familles (ce qui, au demeurant, lui assurerait des ressources propres pour développer l’accompagnement dans les pays d’origine).

Les deux scénarios divergent par l’étendue des missions d’intérêt général qui lui sont confiées tant en ce qui concerne l’adoption nationale que l’adoption internationale. Dans le scénario le plus intégré, elle assure, outre le rôle d’opérateur subsidiaire aux OAA, celui de l’autorité centrale actuellement dévolue à la sous-direction de la coopération.

Dans les deux cas, l’actuelle agence de l’adoption est profondément transformée.

Le premier scénario a la préférence de la mission : étant le moins radical, il est aussi le moins difficile à pratiquer, s’inscrivant de façon naturelle dans l’axe des actions qui auront été entreprises dans les deux années qui viennent.

Scénario 1

Dans ce scénario, l’Agence pour l’adoption est un établissement public ou un GIP avec un conseil d’administration public rassemblant comme actuellement les ministères, les départements, les OAA en y ajoutant les associations de familles adoptives.

Elle étend son rôle à l’adoption nationale, en reprenant les rôles d’animation de la DGAS sur l’adoption nationale : référentiels, formation et information des familles (adoption nationale et internationale). Elle a la mission d’être un lieu de synthèse et un observatoire sur l’adoption avec le CSA comme comité consultatif. Elle dispose de l’expertise technique de l’Oned qui reste un GIP distinct.

Elle conserve la mission d’opérateur international public en complément des OAA. Mais elle évolue vers un OAA public : accompagnement des familles qui la rémunèrent comme un OAA (frais de traduction, frais dans le pays). Seuls les frais administratifs ne seraient pas payés par les parents car ils sont pris en charge par la subvention publique de fonctionnement qui lui est versée.

L'autorité centrale, distincte de l'agence, est un service du MAEE bien identifié. Elle régule l'agence pour l'adoption comme les OAA dans son rôle d'opérateur international ainsi que les OAA. Elle dispose d'un fonds de coopération internationale sur la protection de l'enfance et décentralisée, en liaison avec les autres directions compétentes du MAEE. Elle s'appuie pour exercer sa mission sur un comité de concertation où sont rassemblés les opérateurs (AFA, OAA), les associations de familles adoptives, les autres ministères et les départements.

Avantages

L'agence est un lieu identifié de réflexion sur l'adoption nationale et internationale, ce qui évite les problèmes actuels de partage des rôles sur l'information et l'animation des départements entre l'AFA et la DGAS. Elle est clairement responsable de l'éclairage des ministres sur l'adoption nationale ou internationale. Il y a convergence de l'information des départements et de leur animation sur le sujet.

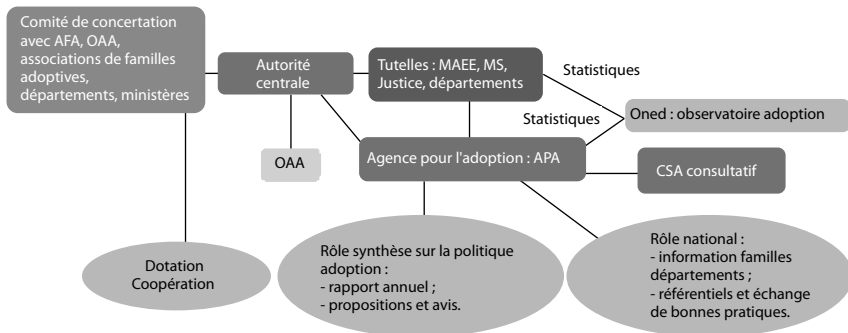
Bien que cette organisation modifie profondément le rôle de l'AFA, il n'y a pas de création de nouvelle structure administrative, l'AFA étendant son rôle à l'animation de l'adoption nationale: l'extension de ses missions optimise la structure actuelle, petite et donc coûteuse.

Inconvénients

La Direction générale de l'action sociale doit assurer une tutelle stratégique de l'agence, en ménageant les relations nécessaires entre la protection de l'enfance et l'adoption afin de ne pas à nouveau « ré enclaver » l'adoption nationale.

Ce scénario est résumé par le schéma ci-dessous.

Scénario 1



Scénario 2

L'agence pour l'adoption a les mêmes missions que dans le scénario 1 mais en plus elle absorbe celles de l'autorité centrale où dominent les acteurs publics : l'autorité centrale telle que définie par la Convention de La Haye doit être sous le contrôle de l'autorité publique. Elle dispose à ce titre d'un fonds de coopération, transféré par le ministère des Affaires étrangères. Elle régule les OAA et assure une activité subsidiaire d'opérateur public en complémentarité des OAA.

Le MAEE garde la délivrance des visas d'adoption.

Avantages

Réunification des fonctions et des missions sur l'adoption et identification d'une pleine responsabilité. L'intégration simplifie par définition les relations entre les instances et le paysage pour les pays d'origine et les ambassades.

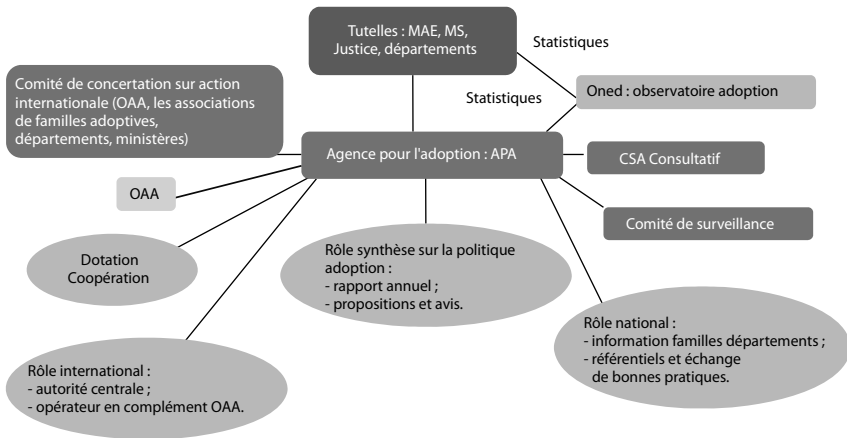
Inconvénients

L'agence assure la tutelle sur les OAA mais elle conduit dans le même temps une activité complémentaire d'opérateur. Elle est juge et partie mais finalement comme l'ex-MAI. Ses moyens étant en convention d'objectif et de gestion, elle a finalement intérêt à rendre plus efficaces les OAA plutôt que de se substituer à eux.

Son activité d'opérateur, rémunéré en partie par les familles, exige un comité de surveillance financier qui contrôle ses comptes de façon rigoureuse. C'est l'aspect le plus contestable de ce scénario car, selon la Convention de La Haye, les opérateurs doivent être sous le contrôle de l'autorité centrale.

Ce scénario exige une très bonne coordination avec le MAEE, notamment sur les législations concernant les adoptions et les relations avec les services consulaires. L'agence doit donc comporter des compétences en matière du droit des relations internationales. Ses liaisons avec le MAEE doivent être fortes et elles seront forcément délicates.

Scénario 2



LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

LE PREMIER MINISTRE

Paris, le 4 OCT. 2007

Cher Monsieur,

L'adoption est un aspect majeur de la politique familiale, auquel les Français sont très sensibles. Les pouvoirs publics ont un rôle essentiel : ils rendent l'adoption possible, cherchent à accompagner les familles désirant adopter, et doivent garantir la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Une majorité des adoptions ont été faites et se font à l'étranger. Le plus grand nombre de celles-ci sont individuelles, malgré les efforts récents pour encadrer et accompagner les demandes des familles. L'écart se creuse entre le très grand nombre de familles candidates à l'adoption et le nombre d'enfants adoptés en France. Dans le même temps, des dispositifs de protection de l'enfance se sont mis en place dans les pays d'origine, rendant plus difficiles les démarches individuelles.

C'est une situation de souffrance pour un trop grand nombre de nos compatriotes, qui s'aggrave malgré les efforts de la loi de 2005 qui a créé l'Agence française de l'adoption. Cette année-là, le gouvernement avait promis de multiplier par deux le nombre des adoptions réalisées par des Français à l'étranger. Or loin d'avoir doublé, les adoptions internationales ont diminué en 2006 et continueront de reculer en 2007.

Dans ce contexte, nous devons porter un diagnostic sur le fonctionnement des services de l'Etat concernés, en particulier au regard des efforts qui ont été accomplis par certains de nos partenaires de l'Union européenne. Nous devons imaginer les initiatives qui pourraient permettre d'une part de rendre leur action plus efficace, d'autre part de permettre à un plus grand nombre de familles d'adopter. Nous devons, également, accorder une attention particulière au suivi des enfants adoptés et faire disparaître les obstacles administratifs qui peuvent priver certains d'entre eux d'une pleine et entière intégration.

Pour toutes ces raisons, connaissant votre expérience personnelle dans ce domaine et votre souci constant du bien public, nous souhaitons vous confier une réflexion, de nature à déboucher sur des propositions concrètes, dont vous pourriez nous remettre les conclusions à la fin de 2007.

Vous bénéficiez, pour l'accomplissement de votre mission, du plein et entier concours de tous les services de l'Etat.

Nous vous prions de croire, Cher Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



François FILLON



Nicolas SARKOZY

Monsieur Jean-Marie COLOMBANI