

N° 236

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mars 2009

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) et de la commission des Affaires sociales (2) sur l'Agence française de l'adoption,*

Par MM. Auguste CAZALET, Albéric de MONTGOLFIER et Paul BLANC,

Sénateurs.

---

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Nicolas About, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Muguet Dini, M. Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	9
<b>I. L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION : UN OBJECTIF LÉGITIME - UNE RÉPONSE DÉCEVANTE</b> .....	11
<b>A. LA CRÉATION D'UN ORGANISME PUBLIC POUR RÉPONDRE AU PROBLÈME SPÉCIFIQUE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE</b> .....	11
1. <i>Les raisons qui ont conduit le législateur à créer l'Agence française de l'adoption</i> .....	11
a) L'incapacité des organismes autorisés pour l'adoption à répondre à l'ensemble des demandes d'adoptions internationales.....	11
b) L'ouverture d'une troisième voie pour l'adoption.....	12
2. <i>L'Afa : un nouvel intermédiaire public au service de tous les candidats</i> .....	13
a) Le rôle de l'agence : informer, conseiller et servir d'intermédiaire pour l'adoption .....	13
b) Une intervention de droit dans les Etats parties à la convention de La Haye, sur habilitation spécifique dans les autres Etats .....	13
c) Un organisme qui opère sans sélection des candidats à l'adoption .....	14
3. <i>Une agence constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public</i> .....	15
a) Un groupement d'intérêt public associant l'Etat, les départements et les fédérations d'organismes autorisés pour l'adoption .....	15
b) Les règles de gouvernance .....	15
c) Une agence soumise au contrôle général, économique et financier de l'Etat et au contrôle d'un commissaire du gouvernement.....	17
<b>B. LES MOYENS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION</b> .....	18
1. <i>L'Agence dispose de ressources significatives mais sous-consommées</i> .....	18
a) Son budget repose pour l'essentiel sur une subvention de l'Etat .....	18
b) Le maintien, chaque année, de la subvention à 4 millions d'euros en loi de finances initiale n'apparaît pas justifié.....	19
c) Les dépenses de l'Afa et les raisons de l'insuffisante mobilisation des crédits.....	20
2. <i>Les effectifs de l'agence : une gestion qui présente des faiblesses</i> .....	24
a) L'effectif cible retenu par l'agence : trente-cinq équivalents temps plein .....	24
b) L'évolution des effectifs de l'agence depuis sa création .....	24
c) Le statut des agents de l'Afa.....	30
<b>C. UN BILAN MITIGÉ QUI A TERNI L'IMAGE DE L'AGENCE</b> .....	30
1. <i>Les réserves émises sur la création d'un organisme public de l'adoption</i> .....	31
2. <i>Des résultats décevants qui ne sont pas à la hauteur des moyens engagés en matière d'adoption</i> .....	32
a) La diminution préoccupante des adoptions réalisées par l'Afa.....	32
b) Les réticences de l'agence à adopter une attitude de coopération constructive avec les acteurs de l'adoption .....	36
3. <i>Un constat plus nuancé en ce qui concerne les missions d'information et de suivi</i> .....	37
a) Les relations avec les conseils généraux gagneraient à être renforcées .....	37
b) Un satisfecit global cependant pour l'information délivrée aux départements et aux familles.....	38
c) Clarifier les missions de l'Afa concernant le suivi après l'adoption.....	40

<b>II. LES RAISONS AVANCÉES POUR EXPLIQUER LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR L'AGENCE</b> .....	42
<b>A. DES CONDITIONS PLUS CONTRAIGNANTES POUR L'ADOPTION INTERNATIONALE</b> .....	42
1. <i>La baisse du nombre d'adoptions internationales et leur concentration dans quelques pays d'origine</i> .....	42
a) Une diminution générale des adoptions internationales en France et dans les pays d'accueil depuis 2005 dont a pâti l'agence.....	42
b) Deux tiers des adoptions françaises à l'étranger sont réalisées dans des pays non parties à la convention de La Haye où l'agence peut plus difficilement s'implanter .....	43
2. <i>Des conditions plus restrictives à l'adoption internationale du fait de la ratification progressive de la convention de La Haye</i> .....	44
a) La ratification progressive de la convention de La Haye.....	44
b) Des pays d'origine de plus en plus exigeants.....	46
<b>B. LA MISE EN ŒUVRE INACHEVÉE DE LA RÉFORME DE 2005</b> .....	47
1. <i>La clarification du rôle et de l'organisation de l'autorité centrale : un processus insuffisamment maîtrisé</i> .....	48
a) Une transition difficile entre la mission pour l'adoption internationale et l'agence qui a retardé la réorganisation de l'autorité centrale .....	48
b) L'insuffisance du pilotage et de la coordination des activités de l'agence par les autorités de tutelle et l'autorité centrale.....	51
2. <i>Les OAA sont encore trop nombreux pour être pleinement efficaces</i> .....	60
3. <i>Les agréments restent délivrés en trop grand nombre et sans véritable formation préalable</i> .....	61
4. <i>L'adoption nationale est encore trop peu développée</i> .....	64
<b>C. CERTAINES DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES RÉVÈLENT DES CARENCES IMPUTABLES À L'AGENCE</b> .....	66
1. <i>Les règles de la comptabilité publique et l'organisation actuelle de l'agence rendent difficile l'accompagnement financier des familles</i> .....	66
2. <i>L'agence n'a pas, à ce stade, la capacité de mener des opérations de coopération</i> .....	68
a) Des faiblesses dans la gestion de cette activité.....	68
b) Des enjeux éthiques et d'efficacité .....	70
c) Des actions de coopération encore insuffisamment mises en valeur de manière globale.....	71
3. <i>L'engorgement dans le traitement des demandes résulte de l'absence de sélection des familles et de la possibilité de présenter simultanément plusieurs dossiers</i> .....	71
<b>III. RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS</b> .....	73
<b>A. ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE L'ADOPTION</b> .....	73
1. <i>Renforcer le rôle de pilotage et de coordination de l'autorité centrale</i> .....	73
2. <i>Définir une stratégie coordonnée de l'adoption internationale</i> .....	74
3. <i>Renforcer les organismes autorisés pour l'adoption, dans le cadre d'une contractualisation avec l'Etat</i> .....	75
4. <i>Faciliter les procédures d'adoption internationale</i> .....	75

<b>B. RATIONALISER LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE POUR LUI PERMETTRE DE JOUER PLEINEMENT SON RÔLE.....</b>	<b>76</b>
1. <i>En adaptant ses compétences et sa gouvernance.....</i>	76
a) Permettre à l'agence de jouer un rôle d'intermédiaire financier pour mieux accompagner les familles dans les pays d'origine.....	76
b) Donner à l'agence la faculté de financer des micro-projets de coopération de nature humanitaire sous le contrôle de l'autorité centrale.....	76
c) Permettre, plus largement, une valorisation de l'effort français de coopération.....	77
d) Prévoir un siège d'observateur pour les associations des familles adoptives au sein du conseil d'administration de l'agence.....	77
2. <i>En remédiant à certaines faiblesses administratives.....</i>	77
a) Renforcer le pilotage des dépenses et des effectifs, en lien avec la tutelle.....	77
b) Définir une évolution des effectifs sur le moyen terme, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion et en tenant compte de la nouvelle stratégie d'action de l'agence.....	78
c) Mieux justifier les crédits demandés au Parlement.....	79
<b>C. REVOIR LES CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DES AGRÈMENTS.....</b>	<b>79</b>
1. <i>Améliorer l'information préalable des candidats à l'adoption avant l'octroi de l'agrément.....</i>	80
2. <i>Travailler à l'élaboration commune d'un référentiel pour harmoniser les pratiques des conseils généraux.....</i>	80
3. <i>Créer un fichier national nominatif unique des agréments et des refus d'agrément.....</i>	81
4. <i>Vérifier annuellement de façon plus rigoureuse la validité des agréments.....</i>	81
5. <i>Adapter les critères légaux d'octroi des agréments aux nouvelles évolutions familiales.....</i>	82
<b>D. MIEUX ENCADRER LES DEMANDES D'ADOPTIONS INTERNATIONALES ET FAVORISER L'ADOPTION NATIONALE.....</b>	<b>82</b>
1. <i>Développer la coopération institutionnelle avec les pays non parties à la convention de La Haye pour les encourager à interdire les démarches individuelles.....</i>	83
2. <i>Engager une réflexion sur la limitation du nombre de démarches simultanées d'adoption à l'étranger.....</i>	83
3. <i>Favoriser l'adoption nationale.....</i>	84
a) Mieux informer les familles sur les voies de l'adoption en France.....	84
b) Raccourcir et simplifier les procédures de déclaration d'abandon.....	85
c) Développer le recours à l'adoption simple.....	85
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION.....</b>	<b>99</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>101</b>



Mesdames, Messieurs,

**Fallait-il créer l'Agence française de l'adoption et faut-il lui donner aujourd'hui une seconde chance ?**

Le présent rapport d'information entend répondre à cette double interrogation, à la lumière des résultats de la mission de contrôle budgétaire que la commission des finances et la commission des affaires sociales ont menée conjointement sur l'Agence française de l'adoption (Afa). Cette double expertise a eu le mérite de permettre de croiser les approches et d'appréhender l'action et le fonctionnement de l'agence dans le cadre plus large de la mise en œuvre de la loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption.

Créée à l'occasion de cette réforme, l'Afa s'est vu confier la mission « *d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers* ». L'objectif alors recherché était d'offrir une troisième voie aux familles candidates qui ne peuvent être prises en charge par un des quarante-deux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et qui ne souhaitent pas réaliser seules les démarches pour adopter.

Trois ans après sa mise en place effective, force est de constater que l'agence n'a pas réussi à s'imposer dans le paysage institutionnel de l'adoption comme un organisme de référence incontestable. Au contraire, elle a fait récemment l'objet de critiques, parfois assez sévères, de la part de Jean-Marie Colombani, dans son *Rapport sur l'adoption*, et de la Cour des comptes, dans son *Rapport public annuel*.

En réaction à ces critiques, le Gouvernement a engagé un plan de réforme de l'adoption, présenté, le 27 août 2008, en Conseil des ministres, par Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille, et Rama Yade, secrétaire d'Etat chargée des affaires étrangères et des droits de l'Homme. Sa mise en œuvre a été confiée à l'ambassadeur pour l'adoption internationale, Jean-Paul Monchau, nommé deux mois plus tôt. Un projet de loi devrait, en outre, être présenté en Conseil des ministres au début du mois d'avril.

Afin d'analyser le fonctionnement de l'agence et l'efficacité de son action, les rapporteurs ont procédé à de nombreuses auditions parmi lesquelles : l'agence elle-même bien sûr, mais aussi les autorités de tutelle, les cabinets ministériels, les représentants de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale (ACAI), les représentants des associations de familles, des organismes autorisés pour l'adoption internationale et de l'Assemblée des départements de France. Les rapporteurs ont également souhaité recueillir l'avis des présidents de conseils généraux, sur un domaine qui les concerne au premier chef, ainsi que celui d'Alain Milon, rapporteur, en 2005, de la proposition de loi portant réforme de l'adoption<sup>1</sup>.

Il ressort de ces consultations un bilan nuancé de l'action de l'agence et surtout l'idée que la modestie des résultats de ses premières années d'activité n'est pas exclusivement imputable à ses propres dysfonctionnements, mais aussi au contexte peu propice de l'adoption internationale et au caractère inachevé de la réforme de 2005.

On peut donc dire que les torts sont partagés, en particulier avec les ministères de tutelle et l'Autorité centrale, qui n'ont pas assuré leur rôle de pilotage et de coordination. En témoigne en particulier l'absence de convention d'objectifs et de gestion, alors que l'agence entre dans sa quatrième année...

\*

**Ainsi, les propositions des rapporteurs visent à créer des conditions favorables à son développement. Ils souhaitent qu'elle puisse se saisir opportunément de cette seconde chance qu'ils croient légitime de lui donner.**

---

<sup>1</sup> Voir liste des personnes auditionnées en annexe.

## PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

### *Accroître l'efficacité de l'organisation institutionnelle de l'adoption*

- Le rôle de pilotage et de coordination de l'autorité centrale, tant à l'égard de l'Afa que des OAA, doit être renforcé. Ceci implique la signature rapide d'une convention d'objectifs et de gestion avec l'Afa et les OAA, la présence d'un représentant de l'autorité centrale lors des réunions internationales sur l'adoption et la création d'un portail unique de l'adoption internationale, afin de garantir la cohérence des informations délivrées.

- Une stratégie coordonnée de l'adoption internationale doit être définie et, dans ce cadre, l'Afa doit être habilitée à intervenir de droit dans les pays qui ne sont pas parties à la convention de La Haye.

- Les OAA doivent être renforcés et des mécanismes d'incitation financière devraient être mis en œuvre afin de favoriser la mutualisation de leurs moyens. Le ministère des affaires étrangères doit devenir leur interlocuteur budgétaire unique.

- L'ensemble du réseau diplomatique doit être mobilisé pour faciliter et améliorer le suivi des dossiers après leur transmission dans les pays d'origine des enfants.

### *Rationaliser le fonctionnement de l'Afa pour lui permettre de jouer pleinement son rôle*

- Ses compétences et sa gouvernance doivent être adaptées : il faut lui permettre de jouer un rôle d'intermédiation financière pour mieux accompagner les familles dans les pays d'origine, ce qui suppose la mise en place de régies d'avances et la mobilisation du réseau diplomatique.

- Les compétences de l'Afa ne doivent pas être étendues à l'adoption nationale. Pour lever toute ambiguïté, les rapporteurs suggèrent qu'elle soit renommée « Agence française de l'adoption internationale ».

- L'Afa doit être également autorisée à mener des actions de coopération humanitaire, sous réserve d'une validation expresse de l'autorité centrale. Par ailleurs, une meilleure mise en valeur de l'effort de coopération menée par les institutions françaises, publiques et privées, doit être recherchée.

- Un siège « d'observateur » doit être accordé aux associations représentatives des familles au sein du conseil d'administration de l'agence.

- Le suivi des dépenses et des effectifs de l'Afa doit être renforcé. Les rapporteurs recommandent d'inclure les correspondants locaux à l'étranger dans le plafond d'emplois de l'agence et d'aligner leur rémunération sur celles pratiquées par le ministère des affaires étrangères.

- L'analyse des moyens nécessaires doit être menée globalement, en prenant en compte les services du ministère des affaires étrangères, y compris le réseau diplomatique. Les rapporteurs demandent la réalisation d'un audit, afin d'éviter des « doublons ». Le budget 2010 devra faire l'objet d'une meilleure justification des crédits demandés au Parlement.

***Revoir les conditions de délivrance des agréments***

- L'information préalable des candidats à l'adoption doit être renforcée. Les réunions collectives d'information constituent une formule adaptée, qu'il conviendra de généraliser.
- Un référentiel commun pour harmoniser les pratiques des conseils généraux doit être élaboré, en concertation avec ces derniers.
- Un fichier nominatif national des agréments et des refus doit être créé, après avis de la Cnil.
- Les rapporteurs recommandent également de vérifier chaque année, de façon plus rigoureuse, la validité des agréments et d'envisager une réforme des modalités d'accès à l'adoption pour les couples hétérosexuels concubins ou pacsés, qui en sont aujourd'hui exclus.

***Mieux encadrer les demandes d'adoptions internationales et faciliter l'adoption nationale***

- Les rapporteurs recommandent de développer la coopération institutionnelle avec les pays « non La Haye » pour les encourager à interdire les démarches individuelles d'adoption.
- Sur le plan interne, compte tenu de la gestion tendue des flux de demandes, une réflexion devrait être engagée afin d'examiner la possibilité de limiter le nombre de démarches parallèles menées par les candidats à l'adoption.
- L'adoption nationale doit également être favorisée, ce qui implique de mieux informer les familles sur cette voie, de raccourcir et de simplifier les procédures de déclaration d'abandon et de développer le recours à l'adoption simple.

## **I. L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION : UN OBJECTIF LÉGITIME - UNE RÉPONSE DÉCEVANTE**

### ***A. LA CRÉATION D'UN ORGANISME PUBLIC POUR RÉPONDRE AU PROBLÈME SPÉCIFIQUE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE***

#### **1. Les raisons qui ont conduit le législateur à créer l'Agence française de l'adoption**

L'Agence française de l'adoption (Afa) a été créée par la loi du 4 juillet 2005<sup>1</sup> afin d'offrir aux familles dont la demande n'a pu être prise en compte par un organisme autorisé pour l'adoption (OAA) une réponse alternative à une démarche individuelle d'adoption.

*a) L'incapacité des organismes autorisés pour l'adoption à répondre à l'ensemble des demandes d'adoptions internationales*

Il existe aujourd'hui quarante-deux OAA en France, de taille inégale et répartis de façon hétérogène sur le territoire national. Ils ont pour vocation d'accompagner les familles adoptives dans l'ensemble de leurs démarches d'adoption, en particulier à l'étranger. Leur existence est subordonnée à l'autorisation donnée par leurs départements d'implantation<sup>2</sup> et à l'habilitation qui leur est accordée par l'autorité centrale en charge de l'adoption internationale (ACAI)<sup>3</sup> pour intervenir dans un ou plusieurs pays offrant des enfants à l'adoption. Ainsi, les OAA ne sont pas forcément présents dans tous les départements et ils ne sont pas habilités à intervenir dans tous les pays.

La faculté des OAA à répondre aux demandes des familles s'en trouve donc réduite. Par ailleurs, la plupart d'entre eux recevant un nombre de dossiers supérieur à leur capacité de réponse, ils sont contraints de rejeter certaines demandes sur le fondement de critères sélectifs propres à chaque

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption.

<sup>2</sup> En application de l'article L. 225-11 du code de l'action sociale et des familles, tout organisme, personne morale de droit privé, qui sert d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption de mineurs de quinze ans, doit avoir obtenu une autorisation préalable d'exercer cette activité auprès du président du conseil général de chaque département dans lequel elle envisage de placer les mineurs concernés. Toutefois, l'organisme autorisé dans un département au minimum peut servir d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue de l'adoption de mineurs de quinze ans dans d'autres départements, sous réserve d'adresser préalablement une déclaration de fonctionnement au président de chaque conseil général concerné.

<sup>3</sup> Selon les termes du décret du 8 septembre 2006, l'autorité centrale pour l'adoption internationale (ACAI) est chargée d'« orienter et de coordonner l'action des administrations et des autorités compétentes en matière d'adoption internationale ». Elle est composée de deux représentants des ministères des affaires étrangères, de la justice et de la famille et de deux représentants des conseils généraux. Elle est dotée d'un secrétariat général placé au sein de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des affaires étrangères et européennes, appelé « secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale » (SGAI).

organisme (religion, âge, critères socio-économiques ou psychologiques, statut marital...), variables en fonction de leurs valeurs ou des contraintes imposées par les pays dans lesquels ils sont implantés. Avant la réforme de 2005, les OAA traitaient, selon les années, entre 35 % et 40 % des demandes d'adoption, tandis que la part des démarches individuelles avoisinait 50 %<sup>1</sup>.

*b) L'ouverture d'une troisième voie pour l'adoption*

A ce contexte national, il faut ajouter la politique de fermeture progressive aux adoptions individuelles de certains pays parties à la convention de La Haye de 1993<sup>2</sup>, qui considèrent que le passage par un organisme d'accompagnement représente une garantie de respect des principes que celle-ci a fixés. Certaines familles n'ont dès lors plus eu aucune solution pour adopter dans certains pays, lorsque les OAA de leur département n'y étaient pas implantés.

Jusqu'à la création de l'agence, le ministère des affaires étrangères - plus précisément l'ex-mission pour l'adoption internationale (MAI) - recevait les dossiers individuels mais n'était pas en mesure d'accompagner les familles de façon opérationnelle dans leurs démarches.

**C'est la raison pour laquelle la réforme de 2005 a prévu la création d'un organisme public spécifique, l'Agence française de l'adoption (Afa), pour offrir une troisième voie à ceux qui ne peuvent être pris en charge par un OAA et ne souhaitent pas entreprendre seuls les démarches pour adopter.**

Ainsi déchargé du traitement de la quasi-totalité des dossiers individuels, le ministère des affaires étrangères devait pouvoir se recentrer sur le rôle d'autorité centrale que lui confère la convention de La Haye, à savoir la régulation de l'action des OAA et le contrôle de la délivrance des visas.

Les objectifs assignés à la nouvelle agence étaient alors :

- de favoriser la diminution de la part des adoptions individuelles dans les adoptions internationales, celles-ci étant souvent mal perçues par les pays d'accueil ;
- d'accepter tous les dossiers sans critères discriminants, sans que cela implique qu'elle soit contrainte d'apporter des garanties d'apparement, le choix relevant des pays d'origine ;
- de permettre un meilleur accompagnement des parents dans toutes les démarches nécessaires à l'adoption.

---

<sup>1</sup> Les demandes restantes relevaient de l'autorité centrale, l'ex-mission pour l'adoption internationale, dont les services aux familles n'étaient guère développés.

<sup>2</sup> Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, ratifiée par la France le 30 juin 1998 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1998.

## **2. L'Afa : un nouvel intermédiaire public au service de tous les candidats**

### *a) Le rôle de l'agence : informer, conseiller et servir d'intermédiaire pour l'adoption*

Les missions de l'Afa sont définies par l'article 4 de la loi précitée du 4 juillet 2005, désormais codifié au sein du code de l'action sociale et des familles (article L. 225-15).

Cette agence, qui prend la forme juridique d'un groupement d'intérêt public (cf. *infra*), a ainsi pour mission « **d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de quinze ans<sup>1</sup>** ».

**L'agence ne traite donc que de l'adoption internationale et n'a pas à connaître de dossiers d'adoption nationale.**

Tous les candidats à l'adoption internationale peuvent avoir recours à cette agence, quel que soit leur lieu de résidence. En effet, elle peut intervenir comme intermédiaire pour l'adoption **sur l'ensemble du territoire national**, alors que les OAA font l'objet, on l'a vu, d'une autorisation départementale demandée auprès des présidents de conseils généraux.

### *b) Une intervention de droit dans les Etats parties à la convention de La Haye, sur habilitation spécifique dans les autres Etats*

L'article L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles précise également le champ d'intervention de l'agence dans les pays d'origine des enfants adoptables. A cet égard, deux cas de figure doivent être distingués :

**- de droit, l'Afa est habilitée à intervenir dans l'ensemble des Etats parties à la convention de La Haye.** Des cas de suspension de l'activité de l'agence dans ces pays sont toutefois prévus : à la demande du ministre chargé des affaires étrangères, et après avis de l'ACAI, l'agence peut être contrainte de suspendre ou de cesser son activité dans l'un de ces pays tant que les procédures d'adoption ne peuvent plus être menées dans les conditions définies par la convention.

Il convient de préciser que l'habilitation générale dont dispose l'agence pour intervenir dans les Etats parties à la convention de La Haye ne la dispense pas nécessairement d'accréditation auprès des pays d'origine des enfants. Toutefois, l'Afa a indiqué aux rapporteurs que dans leur quasi-totalité, les autorités centrales de ces pays n'ont pas jugé nécessaire de soumettre l'Afa à un processus d'accréditation. Le Brésil constitue à cet égard une exception. Une procédure est en cours mais l'accréditation n'a toujours pas été délivrée : les dossiers transmis par l'Afa s'y trouvent ainsi bloqués pour le moment ;

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire l'adoption de mineurs étrangers de moins de quinze ans.

- **sur habilitation du ministre chargé des affaires étrangères, l'Afa peut exercer son activité dans les pays qui ne sont pas parties à cette convention.** Elle intervient aujourd'hui dans deux pays « non La Haye » : le Vietnam (depuis le 15 mars 2007) et la Russie<sup>1</sup> (depuis le 10 mars 2008). Elle devrait prochainement pouvoir intervenir au Népal (l'accréditation ayant été obtenue, des dossiers devraient être transmis dans le courant de l'année 2009).

*c) Un organisme qui opère sans sélection des candidats à l'adoption*

Le dernier alinéa de l'article L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles dispose que l'Afa « assure ses compétences dans le strict respect des principes d'égalité et de neutralité ».

Cette précision est essentielle, dans la mesure où elle **impose à l'agence**, sous réserve de la possession par le demandeur d'un agrément valide, **de traiter toutes les demandes d'adoption qui lui sont soumises**, sans opérer la sélection à laquelle peuvent procéder les OAA.

Signalons toutefois que certains pays peuvent imposer aux adoptants des critères spécifiques (niveau de revenu, d'études...), qui ne sont pas de la responsabilité de l'agence et s'appliquent de la même manière à l'ensemble des candidats à l'adoption d'enfants en provenance de ces pays.

**L'agence doit donc informer, conseiller et servir d'intermédiaire à l'ensemble des candidats à l'adoption internationale qui se tournent vers elle.** On verra plus loin que la portée de la notion d'intermédiaire peut, notamment, soulever des difficultés.

**Le déroulement d'une procédure accompagnée par l'Afa**

**L'information** des candidats à l'adoption est assurée par l'agence par le biais de quatre canaux : son site internet (environ 50 000 connexions par mois), l'accueil téléphonique (environ 3 500 appels par mois), des courriers (plus d'un millier de correspondances par mois) et, enfin et surtout, par le biais des correspondants départementaux présents dans les départements.

Les données proviennent de l'autorité centrale pour l'adoption internationale française, des autorités en charge de l'adoption dans les pays partenaires, du réseau diplomatique français et des consulats des pays d'origine à Paris.

**L'orientation** des candidats pour le choix du pays d'origine des enfants est réalisée par les correspondants départementaux de l'Afa, ainsi que par le pôle « information et requêtes » de l'agence.

Les candidats à l'adoption qui souhaitent être accompagnés par l'Afa signent un **projet de mise en relation** qui permet d'évaluer la cohérence du projet d'adoption et des besoins des enfants proposés à l'adoption par le pays d'origine. Ils reçoivent une brochure sur le pays de leur choix, permettant la constitution de leur dossier, et bénéficient, en cas de besoin, de l'accompagnement du pôle « information et requêtes » de l'agence et du rédacteur en charge du suivi du pays au sein de l'agence.

<sup>1</sup> L'Afa a indiqué aux rapporteurs qu'elle poursuivrait son action d'implantation en Confédération de Russie tout au long de l'année 2009. Aucune adoption n'a été réalisée en 2008 dans ce pays.

Le dossier d'adoption est alors **vérifié** par l'Afa, avant d'être transmis au pays d'origine de l'enfant.

A son arrivée en France, l'enfant est **suivi**, selon les règles prescrites par le pays d'origine, par les services de l'aide sociale à l'enfance des conseils généraux et les compte rendus sont transmis par l'Afa.

Source : Afa

### **3. Une agence constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public**

#### *a) Un groupement d'intérêt public associant l'Etat, les départements et les fédérations d'organismes autorisés pour l'adoption*

L'Agence française de l'adoption prend la forme juridique d'un **groupement d'intérêt public** (GIP) constitué entre trois catégories de personnes morales : l'Etat, les départements et les trois fédérations d'organismes autorisés pour l'adoption<sup>1</sup>, qui ont le statut de personnes morales de droit privé.

Les départements sont représentés par les présidents de chaque conseil général, tandis que l'Etat intervient à travers la tutelle exercée par cinq ministères : celui chargé de la famille, ainsi que les ministères des affaires étrangères, de la justice, des collectivités locales et de l'outre-mer. Les deux premiers mentionnés sont apparus les plus actifs dans le suivi de l'Afa.

Les droits statutaires des membres du groupement sont répartis de la manière suivante : 50 % pour l'Etat, 45 % pour les départements et 5 % pour les fédérations d'OAA.

#### *b) Les règles de gouvernance*

Du fait de son statut de GIP, les règles de gouvernance de l'Afa présentent certaines particularités, dont quatre « organes » spécifiques :

- **l'assemblée générale** : constituée de l'ensemble des membres du groupement, elle est répartie en **trois collèges** (Etat, départements, personnes morales de droit privé). Elle se réunit sur convocation du président du conseil d'administration au moins une fois par an et, de droit, à la demande du quart de ses membres sur un ordre du jour déterminé.

**Six domaines relèvent de sa compétence** : les modifications de la convention constitutive, sur proposition du président du conseil d'administration ; la dissolution du groupement et les mesures nécessaires à sa liquidation ; la dissolution et le renouvellement du conseil d'administration en cas de difficultés graves entravant l'administration du groupement ; l'approbation de l'adhésion d'un nouveau membre ou de l'exclusion d'une

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la fédération France adoption, de la fédération française des organismes autorisés pour l'adoption et du collectif pour l'adoption internationale.

personne morale de droit privé ; l'adoption du programme annuel d'activité et du budget ; enfin, l'approbation des comptes de chaque exercice.

En application de l'article 24 de la convention constitutive, « *l'Assemblée générale ne délibère valablement que si tous les collèges sont présents ou représentés et si la moitié des membres du groupement sont présents ou représentés* ». Il s'agit donc d'une **procédure lourde**, ainsi que l'a souligné à vos rapporteurs Yves Nicolin, président du conseil d'administration. Si le quorum n'est pas atteint, une nouvelle assemblée générale est convoquée, qui peut valablement délibérer si chacun des collèges est représenté ;

• **le conseil d'administration** : comprenant **dix-huit membres**<sup>1</sup> élus par l'assemblée générale pour une durée de trois ans renouvelable, il est présidé par Yves Nicolin depuis la création de l'agence<sup>2</sup>. **Le mandat d'administrateur est exercé gratuitement**, mais le conseil d'administration peut allouer des indemnités de déplacement pour des missions qu'il confie aux administrateurs, dans le cadre du budget voté par l'assemblée générale.

**Le conseil d'administration est compétent dans onze domaines.** Sur proposition de son président, il doit ainsi se prononcer sur : la nomination ou la révocation du directeur général du groupement ; le règlement intérieur ; l'acceptation de l'adhésion au groupement de nouvelles personnes morales de droit privé, qu'il soumet ensuite à l'approbation de l'assemblée générale ; l'exclusion du groupement de personnes morales de droit privé et l'acceptation de leur retrait, qu'il soumet ensuite à l'approbation de l'assemblée générale ; les conditions de fonctionnement et d'organisation du groupement ; enfin, la convocation des assemblées générales et la fixation de leurs ordres du jour.

Sur proposition du directeur de l'agence, le conseil d'administration se prononce également sur : le règlement financier et comptable du groupement ; le projet de budget du groupement et ses décisions modificatives ; la décision de déposer une demande d'habilitation pour intervenir dans les pays non parties à la convention de La Haye ; l'approbation des comptes financiers et, enfin, l'acceptation des dons, legs et subventions ;

• **le bureau du conseil d'administration** : composé de six membres (le président du conseil d'administration, deux vice-présidents, deux administrateurs appartenant au collège de l'Etat et un administrateur appartenant au collège des présidents de conseils généraux), il permet de préparer les réunions du conseil d'administration et examine, notamment, les candidatures au poste de directeur général ;

---

<sup>1</sup> Ces membres sont ainsi répartis : sept représentants désignés par l'Etat, dix présidents de conseils généraux ou leurs représentants ; un représentant des OAA.

<sup>2</sup> Le président du conseil d'administration est élu par le conseil au sein du premier collège, c'est-à-dire celui des personnes désignées par l'Etat.

• **le directeur général de l'agence** : nommé par le conseil d'administration<sup>1</sup> pour une durée de trois ans renouvelable, c'est lui qui dirige, dans les conditions fixées par le conseil d'administration, l'ensemble des activités relatives au fonctionnement de l'Afa. Il veille à la réalisation des décisions prises par l'assemblée générale, le conseil d'administration et le bureau, auxquels il assiste « *à titre consultatif* ». Ces fonctions ont été exercées par Laure de Choiseul depuis la création de l'agence. Le conseil d'administration a désigné Béatrice Biondi pour lui succéder à compter du 1<sup>er</sup> avril 2009.

*c) Une agence soumise au contrôle général, économique et financier de l'Etat et au contrôle d'un commissaire du gouvernement*

Outre la tutelle exercée par l'Etat - essentiellement les ministères de la famille et des affaires étrangères -, l'Afa est également soumise à plusieurs contrôles :

- en premier lieu, le **contrôle économique et financier**, le contrôleur<sup>2</sup> (ou son représentant) participant avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration et, plus généralement, aux instances de décision de l'agence. L'autorité chargée du contrôle économique et financier exerce une **mission générale de surveillance de la gestion économique et financière du groupement**. Les décisions de portée générale relatives aux recrutements et aux rémunérations sont soumises à son avis préalable. Un **protocole d'accord**<sup>3</sup> a été signé le **28 avril 2008**, qui précise le rôle et les modalités d'action de ce contrôle ;

- ensuite, le contrôle d'un **commissaire du gouvernement**, qui doit également être convoqué à toutes les réunions du bureau, du conseil d'administration et de l'assemblée générale. Le commissaire du gouvernement possède un droit de communication de l'ensemble des documents de gestion de l'agence. Vos rapporteurs observent toutefois - pour le regretter - que le contrôle exercé par le commissaire du gouvernement s'est largement révélé **théorique**, dès lors que celui-ci n'a que très peu assisté aux conseils d'administration au cours de l'année 2007, tandis que la majeure partie de l'exercice 2008 s'est effectuée sans commissaire du gouvernement, le titulaire ayant démissionné et n'ayant pas été remplacé ;

---

<sup>1</sup> Le premier directeur général a été nommé par le conseil d'administration sur proposition des représentants de l'Etat. Après cette période transitoire, le directeur général est nommé par le conseil d'administration sur proposition du président de ce conseil, après examen des candidatures par le bureau.

<sup>2</sup> Il s'agit, en pratique, du contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère de la santé et des sports.

<sup>3</sup> Protocole d'accord relatif aux modalités d'exercice du contrôle économique et financier auprès du groupement d'intérêt public dénommé « Agence française de l'adoption ».

- enfin, la **Cour des comptes** exerce sa compétence sur l'Afa et a d'ailleurs consacré à l'adoption une partie de son dernier rapport public annuel<sup>1</sup>.

Il convient de souligner - vos rapporteurs reviendront sur ce point ultérieurement - que **la tenue des comptes de l'agence est assurée selon les règles de la comptabilité publique**, par un agent comptable désigné par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la famille.

## **B. LES MOYENS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION**

### **1. L'Agence dispose de ressources significatives mais sous-consommées**

#### *a) Son budget repose pour l'essentiel sur une subvention de l'Etat*

Les ressources de l'Afa proviennent pour l'essentiel des **subventions versées par l'Etat**, inscrites sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

L'agence perçoit également des **recettes provenant des familles**. Il s'agit de versements affectés au paiement direct des frais d'expédition dans les divers pays ainsi qu'aux frais administratifs et aux honoraires d'interprètes. Ces recettes sont bien inscrites en ressources dans le budget de l'agence. La directrice générale de l'Afa, lors du conseil d'administration du 14 mars 2007, a toutefois précisé que « *ces sommes ne font que transiter par l'agence et ne peuvent être en aucun cas considérées comme un produit supplémentaire pour le groupement d'intérêt public* »<sup>2</sup>.

Enfin, elle peut également percevoir des **produits financiers**. En effet, la délibération du conseil d'administration n° 02/2007 du 14 mars 2007 prévoit que les fonds disponibles de l'agence font l'objet d'un placement en valeurs du Trésor à court terme auprès du Trésor public. Le rendement de ces placements s'est élevé à 3,60 % en 2007.

Le tableau qui suit donne une vue d'ensemble de l'évolution des recettes et des dépenses de l'Afa depuis sa création.

---

<sup>1</sup> Cour des Comptes, « *L'agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale* », rapport public annuel 2009, février 2009.

<sup>2</sup> Compte rendu du conseil d'administration du 14 mars 2007.

**Evolution des recettes et des dépenses de l'Agence française de l'adoption**

(en euros)

	2006	2007	2008 *	2009 **
<b>Recettes</b>				
Dotation accordée en loi de finances	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
Dotation effectivement versée	4 000 000	2 900 000	2 891 000	3 758 320
Recettes provenant des familles adoptantes <sup>(1)</sup>	73 085,07	433 009,22	164 300,96	150 000,00
Produits financiers	0,00	54 504,00	60 606,13	40 000,00
<b>Total recettes effectives</b>	<b>4 073 085,07</b>	<b>3 391 809,51</b>	<b>3 117 813,91</b>	<b>3 948 320,00</b>
<b>Dépenses</b>				
Dépenses de personnel	820 313,07	1 967 657,77	2 142 623,66	2 653 000,00
Autres dépenses	869 050,12	1 158 435,71	1 269 564,43	1 295 320,00
<b>Total dépenses effectives</b>	<b>1 689 363,19</b>	<b>3 126 093,48</b>	<b>3 412 188,09</b>	<b>3 948 320,00</b>
<b>Résultat en fin d'exercice</b>	<b>2 383 721,88</b>	<b>265 716,03</b>	<b>- 229 769,61</b>	<b>0,00</b>
<b>Fonds de roulement en fin d'exercice</b>	<b>2 144 885,82</b>	<b>2 423 342,14</b>	<b>2 212 368,57</b>	

<sup>(1)</sup> Ces recettes correspondent aux versements représentatifs des frais de traduction et d'expédition effectués par les familles désireuses d'adopter. Le tarif des prestations, qui varie suivant les pays, a été fixé par la délibération du conseil d'administration n° 04/2007, qui a fait l'objet de compléments par la suite. Ces fonds étaient initialement appelés dès l'origine de la demande, mais ils sont désormais appelés lors de l'envoi du dossier dans le pays d'origine de l'enfant.

\* Données 2008 transmises aux rapporteurs par l'agent comptable de l'agence. Le compte étant encore en phase d'élaboration à la date d'établissement du présent rapport, ces données ne sont pas considérées comme « définitives ».

\*\* Les données 2009 sont des projections fondées sur l'état prévisionnel des recettes et dépenses (EPRD).

*b) Le maintien, chaque année, de la subvention à 4 millions d'euros en loi de finances initiale n'apparaît pas justifié*

Avant d'entrer dans le détail des dépenses de l'agence, ce tableau révèle que le versement d'une subvention de 4 millions d'euros, tel que systématiquement proposé par le gouvernement lors de l'examen des projets de loi de finances successifs, n'apparaît pas justifié par sa situation budgétaire.

**A cet égard, l'inscription d'une dotation de ce montant en loi de finances initiale peut s'analyser comme une volonté d'affichage, particulièrement nette en 2007.** En effet, le compte rendu du conseil d'administration du 12 septembre 2006 fait ressortir que le représentant de la direction générale de l'action sociale avait relevé déjà l'importance du fonds de roulement de l'agence. Il précisait au conseil d'administration que le montant de la subvention versée en 2007 dépendrait de ce fonds de roulement, bien que 4 millions d'euros aient été inscrits en projet de loi de finances. De fait, la dotation effectivement accordée cette année-là a été réduite à 2,9 millions d'euros. Il en a été de même (à quelques milliers d'euros près) en 2008.

**Les rapporteurs regrettent cette volonté d'affichage et appellent le gouvernement à mieux calibrer, à l'avenir, les subventions allouées à l'Afa. Ils suivront donc attentivement ce point lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.**

Ils relèvent également qu'en dépit de la réduction systématique - et justifiée compte tenu de la sous-consommation constatée des crédits - de la subvention accordée à l'agence, **le niveau de son fonds de roulement se maintient à un niveau élevé - environ 2,2 millions d'euros à la fin de l'exercice 2008 - équivalent à près de six mois de fonctionnement.**

Dans ces conditions, **il serait souhaitable que la subvention versée en 2009 à l'agence soit ajustée afin de maîtriser l'évolution de ce fonds de roulement.**

Il convient toutefois de **faire preuve d'une certaine prudence** dans l'analyse. En effet, le contrôleur général économique et financier de l'agence, Josette Goineau, a indiqué aux rapporteurs qu'« *il lui sera nécessaire de conserver un fonds de roulement suffisamment conséquent pour lui permettre d'assurer sans rupture la rémunération de ses personnels (deux tiers des dépenses du budget annuel de l'Afa) compte tenu des délais de versement de la subvention Etat* ». En effet, si l'on considère l'exercice 2008, la subvention de l'Etat a été versée en mai<sup>1</sup>, ce qui a conduit à mobiliser le fonds de roulement de l'agence à hauteur de 1,4 million d'euros jusqu'à cette date. Ceci a conduit l'agence comptable de l'Afa à vendre des Sicav pour un montant de 1 469 645,02 euros au total<sup>2</sup>. Sur cette base, la « réserve » de l'Afa ne serait donc que de 800 000 euros. **Dans ces conditions, une réduction à deux mois du fonds de roulement de l'agence impliquerait un versement plus précoce des subventions dues par le ministère chargé de la famille.**

*c) Les dépenses de l'Afa et les raisons de l'insuffisante mobilisation des crédits*

(1) Des dépenses de fonctionnement prépondérantes, avec une forte part de dépenses de personnel

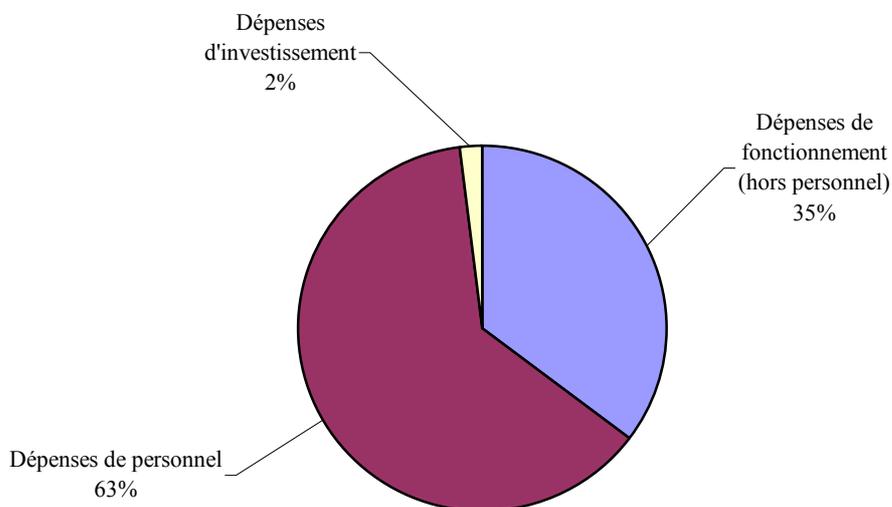
Ainsi que le montre le graphique suivant, les dépenses de l'Afa sont, **pour la quasi-totalité, des dépenses de fonctionnement**, avec une très large part de dépenses de personnel.

---

<sup>1</sup> L'article 11 de la convention constitutive du GIP prévoit que la contribution financière annuelle de l'Etat doit être versée au cours du premier semestre de l'exercice en cours.

<sup>2</sup> 398 131,76 euros en janvier, 383 913 euros en février, 300 586,26 euros en mars et 387 014 euros en avril 2008.

### Répartition des dépenses de l'Afa par catégorie en 2008



Source : d'après les éléments transmis par l'agent comptable de l'agence

► Si l'on excepte l'année 2006, les dépenses d'investissement sont en effet minimes, comme le montre le tableau qui suit :

#### Evolution des dépenses d'investissement de l'Afa

(en euros)

	Dépenses d'investissement effectuées par l'agence au cours de l'exercice	Taux d'exécution (en %)
2006	266 681,98	53,34%
2007	56 847,75	22,30%
2008	64 604,57	86,14%
2009 (prévision)	30 000,00	

Source : comptes financiers 2006 et 2007, données de l'agent comptable pour l'année 2008 et note de l'Afa sur l'EPRD 2009

Les dépenses effectuées en 2006 et 2007 ont été principalement justifiées par l'achat de matériel de bureau, de postes informatiques ainsi que de logiciels. Les investissements des années 2008 et 2009 sont essentiellement consacrés au renforcement de la base de données de l'Afa et à l'amélioration du site internet.

► **Les dépenses de fonctionnement, hors personnel, correspondent à près de 35 % du total des dépenses en 2008 et à 32 % des dépenses prévisionnelles en 2009.** Ce poste comprend, en particulier, la prise en charge, pour un montant global de **344 000 euros en 2009**, du paiement des **loyers** dus par l'agence pour son siège parisien (27 000 euros par mois pour des bureaux d'une surface de 600 m<sup>2</sup> situés boulevard Henri IV, dans le 4<sup>ème</sup> arrondissement de Paris) ainsi que pour ses bureaux au Vietnam et en Russie<sup>1</sup>. Par ailleurs, les frais de déplacement de l'agence devraient s'élever à 169 000 euros en 2009, contre 350 000 euros inscrits dans le budget 2008.

Le tableau qui suit retrace l'évolution des dépenses de fonctionnement (hors personnel) :

**Evolution des dépenses de fonctionnement de l'Afa  
(hors personnel)**

*(en euros)*

	<b>Dépenses de fonctionnement effectuées par l'agence au cours de l'exercice</b>	<b>Taux d'exécution (en %)</b>
<b>2006</b>	869 050,12	57,89%
<b>2007</b>	1 158 735,71	66,59%
<b>2008</b>	1 204 959,86	86,75%
<b>2009 (prévision)</b>	1 265 320,00	

*Source : comptes financiers 2006 et 2007, données de l'agent comptable pour l'année 2008 et note de l'Afa sur l'EPRD 2009*

► **Les dépenses de personnel constituent donc le poste budgétaire majeur de l'agence (près des deux tiers).** L'évolution des personnels fait l'objet d'une analyse détaillée dans le (2) ci-après. Le tableau qui suit retrace l'évolution de ces dépenses :

---

<sup>1</sup> Dans une note remise aux rapporteurs, le contrôleur général économique et financier a relevé que les statuts de l'agence ne prévoient pas qu'elle puisse louer des locaux à l'étranger. Il précise cependant que, « compte tenu des missions qui lui sont confiées, il apparaît indispensable que l'Afa puisse disposer de locaux à l'étranger afin de permettre à ses correspondants locaux, en poste à l'étranger, de recevoir les candidats à l'adoption et d'entreposer les dossiers ».

### Evolution des dépenses de personnel de l'Afa

(en euros)

	Dépenses de fonctionnement effectuées par l'agence au cours de l'exercice	Taux d'exécution (en %)
2006	820 313,07	
2007	1 967 357,77	81,80%
2008	2 142 623,66	80,95%
2009 (prévision)	2 653 000,00	

Source: comptes financiers 2006 et 2007, données de l'agent comptable pour l'année 2008 et note de l'Afa sur l'EPRD 2009

- (2) Un écart par rapport à la programmation budgétaire initiale qui résulte essentiellement de la montée en charge progressive de l'agence

On observe donc, globalement, une tendance à l'amélioration du taux d'exécution des dépenses par rapport aux crédits inscrits au budget de l'agence, l'essentiel du fonds de roulement résultant de la mise en place progressive de l'agence et de son incapacité évidente à consommer l'intégralité des crédits qui lui ont été alloués en 2006.

Comme l'a indiqué le contrôleur général économique et financier aux rapporteurs, la sous-consommation importante des crédits de l'exercice 2006 « s'explique, d'une part, par le retard pris dans le calendrier initialement fixé pour l'ouverture de l'agence et, d'autre part, par un recrutement échelonné du personnel sur les neuf mois de fonctionnement afin de tenir compte de la montée en charge de la structure »<sup>1</sup>.

Pour l'exercice 2007, il relève que « la sous-consommation est justifiée par un développement progressif de l'activité de l'Afa et l'étalement du recrutement des personnels par rapport aux prévisions. La direction de l'Afa considèrerait l'année 2007 comme étant également une année transitoire »<sup>2</sup>.

A cet égard, et comme l'a relevé le contrôleur général économique et financier lors de son audition, les questions que l'on peut se poser sur la gestion de financière de l'Afa concernent moins d'éventuelles dépenses « excessives » effectuées par l'agence que l'adéquation de la subvention accordée par l'Etat, la clarification des objectifs poursuivis et l'exercice correct de la tutelle de l'Etat sur le GIP.

<sup>1</sup> Note du contrôleur général économique et financier remise à vos rapporteurs.

<sup>2</sup> Idem.

## 2. Les effectifs de l'agence : une gestion qui présente des faiblesses

### a) L'effectif cible retenu par l'agence : trente-cinq équivalents temps plein

D'après les éléments communiqués par l'Afa aux rapporteurs, l'agence a accueilli ses premiers collaborateurs le 1<sup>er</sup> avril 2006 et s'est ouverte au public le 22 mai 2006.

Aucune convention d'objectifs et de gestion n'a, jusqu'au mois de mars 2009, été signée entre l'Afa et ses tutelles, ce que les rapporteurs jugent particulièrement regrettable.

Le cadre global d'évolution des effectifs de l'Afa a donc été fixé en dehors de ce mécanisme de convention. L'Afa a indiqué aux rapporteurs que « l'effectif cible à atteindre, fixé par la DGAS, en accord avec le contrôle budgétaire, s'élève à trente-cinq ETP, hors correspondants locaux à l'étranger. Concernant les correspondants locaux à l'étranger, il est notamment prévu que ces derniers puissent intégrer l'effectif général lors de la mise en œuvre d'une convention d'objectifs et de moyens ».

Les rapporteurs observent que des **cibles différentes** ont pu toutefois être évoquées. Ainsi la directrice générale de l'agence, Laure de Choiseul, a-t-elle mentionné un effectif cible de trente-sept équivalents temps plein lors du conseil d'administration du 14 mars 2007<sup>1</sup>. Quant à la loi de finances pour 2009<sup>2</sup>, elle fixe à **trente-trois ETP** le plafond d'emplois de l'Afa, chiffre qui s'entend **hors correspondants locaux à l'étranger et hors mises à disposition**.

Pour finir, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) 2009 de l'agence fait apparaître une projection d'effectifs supérieurs à ce plafond (cf. *infra*), ce qui témoigne d'une certaine **faiblesse dans la construction de l'exercice budgétaire**, imputable tant à l'agence qu'aux tutelles.

### b) L'évolution des effectifs de l'agence depuis sa création

#### (1) Les grandes étapes de la mise en place de l'Afa

La croissance des effectifs s'est effectuée au rythme de la mise en place de l'agence, c'est-à-dire de manière progressive. Les principales étapes de l'évolution du personnel, telles que présentées par l'Afa, ont été les suivantes :

- septembre 2006 : création d'un poste de responsable d'accueil, afin d'améliorer le service (accueil physique, accueil téléphonique, requêtes) ;

---

<sup>1</sup> Source : *procès-verbal du conseil d'administration*.

<sup>2</sup> Source : *jaune « Opérateurs de l'Etat », p. 208*.

- octobre 2006 : augmentation des effectifs de la sphère administrative générale, financière et comptable ;

- été 2007 : création de cadres intermédiaires afin d'harmoniser les pratiques sur les pôles géographiques et au sein de la cellule administrative et financière ;

- septembre 2007 - janvier 2008 : augmentation des personnels d'accueil pour faire face à la diversité des tâches (en raison de la mise en place d'une liste de demandes et de l'augmentation du flux des requêtes) ;

- à partir de la fin 2006 : renforcement progressif des pôles géographiques.

(2) L'évolution globale des effectifs

L'évolution globale des effectifs<sup>1</sup> de l'agence est retracée dans le tableau qui suit.

Evolution des effectifs de l'Afa

	2006	2007	2008	2009
<b>ETP</b>				
<b>Emplois rémunérés par le GIP</b>	<b>26,3</b>	<b>31,1</b>	<b>35,1</b>	<b>32,3</b>
<i>Dont contrat de détachement</i>		8	7	4,8
<i>Dont contrat de droit privé</i>		9	8	7
<i>Dont contrat de droit public</i>		14,1	20,1	20,5
<b>Autres emplois du GIP</b>	<b>3</b>	<b>13,5</b>	<b>21</b>	<b>11</b>
<i>Mises à disposition</i>		4	3	1
<i>Stagiaires</i>		2	6	0
<i>Vacataires</i>		2	2	0
<i>Correspondants locaux à l'étranger</i>		5,5	10	10
<b>Total ETP</b>	<b>29,3</b>	<b>44,6</b>	<b>56,1</b>	<b>43,3</b>
<b>ETPT</b>				
<b>Emplois rémunérés par le GIP</b>	<b>13,85</b>	<b>27,53</b>	<b>31,7</b>	<b>30,11</b>
<i>Dont contrat de détachement</i>		6,67	6,87	3,06
<i>Dont contrat de droit privé</i>		8,69	7,23	6,98
<i>Dont contrat de droit public</i>		12,17	17,6	20,07
<b>Autres emplois du GIP</b>	<b>2,09</b>	<b>8,61</b>	<b>12,44</b>	<b>9,77</b>
<i>Mises à disposition</i>		2,83	3	1
<i>Stagiaires</i>		0,6	2,25	0
<i>Vacataires</i>		0,16	0,16	0
<i>Correspondants locaux à l'étranger</i>		5,02	7,03	8,77
<b>Total ETPT</b>	<b>15,94</b>	<b>36,14</b>	<b>44,14</b>	<b>39,88</b>

Source: Afa - les données 2009 sont celles constatées au 1<sup>er</sup> janvier.

<sup>1</sup> La différence entre les équivalents temps plein (ETP) et les équivalents temps plein travaillé (ETPT) résulte de la date d'entrée en fonction de l'agent considéré au cours de l'année civile. Un agent à temps plein présent toute l'année représente un ETPT. Lorsque l'agent n'est pas présent sur l'ensemble de l'année, il est procédé à un décompte proportionnel à l'activité de l'agent, mesurée par sa quotité de temps de travail et par sa période d'activité sur l'année.

(a) Les effectifs dépendant du siège de l'agence

On observe que, d'après les données transmises aux rapporteurs par l'Afa, les effectifs constatés en 2008 ont atteint 35,1 ETP, soit l'effectif cible initial, auxquels s'ajoutaient trois personnes mises à disposition par le ministère de la justice, une personne en adjonction de service<sup>1</sup> ainsi que les correspondants locaux à l'étranger. L'effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2009 est en revanche moindre, puisqu'il s'établit à 32,3 ETP.

**L'année 2009 fait pourtant apparaître un problème réel**, lorsque l'on considère l'évolution des effectifs envisagée par l'Afa et les **contraintes résultant du plafond d'emplois fixé par la loi de finances pour 2009 (33 ETP)**, dont les conséquences ont été mal anticipées par l'agence.

Il convient de rappeler que ce plafond d'autorisation des emplois est contraignant et constitue une nouveauté : l'article 64 de la loi de finances pour 2008 a en effet prévu que « *à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'Etat est fixé chaque année par la loi de finances* ».

**Deux problèmes distincts se posent** : d'une part, la question du renouvellement des personnels mis à disposition par le ministère de la justice, aujourd'hui hors plafond d'emplois ; d'autre part, le souhait de l'Afa de procéder à de nouveaux recrutements.

En effet, une note transmise par l'Afa aux rapporteurs relève que si les trois mises à disposition du ministère de la justice devaient être supprimées et remplacées par des contrats de détachement ou des contrats de droit public, les ETP excèderaient mécaniquement le plafond d'emplois fixé par la loi de finances pour 2009. En pratique, d'après les informations recueillies par les rapporteurs, la nouvelle directrice générale de l'agence, Béatrice Biondi, devrait bénéficier, pour elle-même, d'une mise à disposition, ce qui ne ferait pas varier les emplois sous plafond. Le renouvellement des deux autres personnes mises à disposition fait actuellement l'objet de négociations entre l'Afa et le ministère de la justice.

En outre, l'Afa estime nécessaire de créer en 2009 trois postes au siège de l'agence (un poste au sein la cellule informations et requêtes, un poste de rédacteur pour le pôle Amérique et un poste de rédacteur « volant »), ce qui conduirait, là encore, à excéder le plafond d'emplois fixé par la loi de finances.

**Une telle évolution n'est donc pas envisageable et, au moins s'agissant du souhait de l'agence de procéder à de nouvelles embauches, aurait dû être abordée en amont avec les autorités de tutelle.**

De ce point de vue, **la préparation de l'exercice budgétaire 2009 semble marquée par de réelles faiblesses** et les rapporteurs souhaitent que la plus grande attention soit portée au calibrage des moyens de l'agence. Une

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'agent comptable.

fois encore, on ne peut que regretter l'absence de convention d'objectifs et de gestion, qui aurait peut-être permis de mieux appréhender ces questions.

En tout état de cause, **les services de tutelle de l'agence devront être attentifs à la maîtrise de l'évolution des personnels de l'agence et au respect du plafond d'autorisation des emplois.**

Quant à l'évolution des emplois liée au possible changement de statut de certains agents aujourd'hui mis à disposition, les rapporteurs estiment qu'il est possible de faire preuve en la matière d'une plus grande souplesse dans son interprétation - dès lors que le plafond d'emplois du ministère de la justice serait réduit en parallèle, le montant global des effectifs de l'Etat demeurerait inchangé.

#### **La répartition des effectifs entre les services de l'agence**

Outre la direction générale elle-même, l'Afa est organisée en plusieurs services (cf. organigramme figurant en annexe) :

- le **pôle « information et requêtes »** mobilise **cinq agents et un rédacteur, sous l'autorité d'un responsable de pôle**. Il a pour mission d'informer les familles sur les procédures d'adoption, la législation et les pratiques des pays ; de faire une première étude de la conformité des pré-dossiers au regard de la législation française et de celle du pays d'origine ; d'enregistrer et de gérer les demandes dirigées vers les pays pour lesquels une liste de demandes est créée ;

- les **pôles géographiques**, placés sous l'autorité d'un responsable et sous le contrôle direct du secrétaire général et de la directrice générale de l'agence, comprennent **douze cadres et un assistant**. Ils assurent le suivi et l'accompagnement des candidats à l'adoption disposant d'un agrément dès lors qu'ils se sont orientés vers un ou plusieurs pays d'origine ; ils mettent en place et suivent les procédures ainsi que l'état d'avancement des dossiers avec les pays dont ils ont la charge et ont un rôle de contrôle de l'activité des correspondants locaux à l'étranger ;

- la **cellule administrative et financière**, composée de **deux agents et d'un responsable**, est chargée de la gestion du personnel et de la paie, ainsi que de la préparation et du suivi de l'exécution du budget.

L'agence comprend également une cellule de documentation, de statistiques et d'archivage ainsi que **cinq chargés de mission** (pour les relations internationales, la communication, la formation et les conseils en santé, la formation et les relations avec les départements, ainsi qu'un psychologue).

*Source : Afa (données 2008)*

(b) Les correspondants locaux à l'étranger

(i) *Leurs missions*

Les correspondants locaux étrangers (CLE) représentent l'Afa auprès de l'autorité centrale ou du service en charge de l'adoption du pays d'origine où ils exercent, sous le contrôle direct de l'Afa à Paris.

Ils avertissent le siège de l'agence de toutes modifications de procédures ou de critères et assurent la bonne transmission d'informations dans les délais les plus courts.

Dans les pays en cours d'accréditation (Brésil) ou en attente de reprise d'activité, les correspondants locaux étrangers assurent le suivi du dossier d'accréditation ou les avancées de la réforme législative du pays concerné.

Ils ont pour tâche d'assurer le transfert des dossiers et de l'ensemble des documents nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des projets d'adoption. Ils accueillent les familles lors du déplacement dans les pays d'origine et sont leurs intermédiaires tout au long du séjour.

Ils sont également chargés de l'organisation des déplacements de la directrice générale de l'Afa ou de son remplaçant dans le pays concerné.

Dans les pays nécessitant plusieurs correspondants locaux (comme le Vietnam), un représentant de l'Afa assure la coordination de leur action, sous le contrôle direct de l'agence à Paris.

#### **Dix correspondants locaux à l'étranger au 1<sup>er</sup> janvier 2009**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'effectif des correspondants locaux à l'étranger (CLE) se composait de dix agents, correspondant à huit ETP. Ils se répartissaient de la manière suivante.

- trois agents à temps plein au Vietnam, pour 113 adoptions réalisées en 2008 ;
- un agent à mi-temps au Brésil (pays dans lequel les dossiers transmis par l'Afa sont bloqués pour le moment, faute d'accréditation, même si six adoptions ont été réalisées en 2008) ;
- un agent à mi-temps en Russie (auquel s'ajoutent deux « coordinateurs régionaux » qui ne perçoivent pas de rémunération de l'agence, mais signent avec chaque candidat un contrat définissant de manière précise les prestations à réaliser et leur coût), pays dans lequel l'Afa se déploie et n'a réalisé aucune adoption en 2008 ;
- un agent à temps plein en Colombie, pour 225 adoptions réalisées en 2008 ;
- un agent à temps plein au Mali, pour 72 adoptions réalisées en 2008 ;
- un agent à mi-temps au Cambodge, où 17 adoptions ont été réalisées en 2008 ;
- un agent à mi-temps à Madagascar, où l'agence n'a pas réalisé d'adoptions en 2008 ;
- un agent à temps plein au Népal (pays auquel l'agence pourra transmettre des dossiers en 2009).

*Source : contrôle général économique et financier et réponse de la directrice générale de l'Afa au rapport annuel 2009 de la Cour des comptes*

**Ces personnels ne sont pas inclus dans le plafond d'emplois de l'agence pour le moment.** D'après les informations communiquées aux rapporteurs, ils ne devraient y être intégrés qu'à compter de **2011**, lorsque leur nombre sera stabilisé<sup>1</sup>.

**Les rapporteurs jugent nécessaire de parvenir, dans les meilleurs délais, à fixer un plafond d'emplois consolidé des effectifs de l'agence.**

---

<sup>1</sup> Décision prise au cours d'une réunion tenue entre la direction générale de l'action sociale, le contrôle général économique et financier et l'Afa le 8 juillet 2008. Le projet de convention d'objectifs et de gestion transmis aux rapporteurs reprend cette échéance.

Ils observent, au demeurant, que **le nombre de correspondants locaux**, dont l'embauche a parfois été imposée à l'agence par les autorités locales, **n'est pas corrélé aux résultats obtenus par l'agence en termes d'adoptions réalisées**, même s'il convient de rester prudent en la matière, compte tenu du faible recul dont on dispose pour le moment.

*(ii) Leur mode de rémunération*

Les rémunérations des correspondants locaux à l'étranger sont très disparates et varient selon les pratiques locales. En outre, le cursus des personnes est également pris en compte.

A titre d'exemple, les rapporteurs ont pu constater que certains correspondants percevaient une rémunération de 1 500 euros pour un mi-temps tandis que d'autres touchaient d'environ 500 euros pour un temps plein.

Les comptes rendus de conseil d'administration font apparaître que les correspondants locaux à l'étranger sont rémunérés comme des résidents et non comme des expatriés.

Si l'Afa s'inspire des contrats utilisés par les postes diplomatiques pour leurs personnels, le contrôle financier a toutefois relevé que **la rémunération de ses correspondants locaux à l'étranger est la plupart du temps supérieure à celle pratiquée par le ministère des affaires étrangères avec ses recrutés locaux. Il serait donc souhaitable que l'agence s'aligne sur les grilles de rémunération appliquée par ce ministère.**

*(c) Les correspondants départementaux*

Il convient, par ailleurs, de noter que l'Afa s'appuie sur des **correspondants départementaux**. Un protocole de fonctionnement a été établi entre l'agence et les départements, afin de préciser le rôle de ces correspondants et les relations entretenues par l'Afa avec les conseils généraux. Il indique qu'il est *« préférable que le correspondant départemental soit un agent du service du département chargé de l'adoption. Cependant les départements ayant mis en place des lieux d'information et d'accompagnement des candidats à l'adoption peuvent prendre appui sur les professionnels intervenant au sein d'une telle structure pour informer et conseiller les adoptants »*.

D'après un document remis aux rapporteurs par le contrôle général, économique et financier, **une enquête a été menée auprès des conseils généraux pour connaître le nombre d'agents intervenant pour le compte de l'Afa** : cinquante départements ont répondu à cette enquête, au moins partiellement. Il en ressort que l'on dénombre soixante-dix-sept agents intervenant pour le compte de l'Afa au sein de quarante-neuf départements. Exprimée en équivalent temps plein (ETP), la quotité est toutefois bien plus faible, puisqu'elle s'établit à **19,7 ETP pour quarante-cinq départements**<sup>1</sup>, soit une moyenne de moins de 0,5 ETP par département.

De son côté, l'Afa évaluait à cent quinze le nombre de correspondants départementaux en fonction au 1<sup>er</sup> mai 2008, auxquels s'ajoutaient quatorze référents au sein des services des conseils généraux.

### *c) Le statut des agents de l'Afa*

Ainsi qu'on l'a observé dans le tableau retraçant l'évolution globale des effectifs, l'agence emploie des personnels de statuts différents.

En effet, outre des personnels mis à disposition ou détachés, l'Afa a commencé par recruter des personnels sous contrat de droit privé. Il est ensuite apparu qu'elle aurait dû exclusivement embaucher des contractuels de droit public.

En effet, conformément à la jurisprudence du Tribunal des Conflits<sup>2</sup>, dès lors qu'un GIP est une personne morale de droit public, la qualification du contrat qui va lier le groupement au personnel qu'il recrute en propre découle de la nature de son activité : lorsque l'activité du groupement présente un caractère administratif, comme c'est le cas de l'Afa, le personnel recruté par ses soins relève du droit public.

En conséquence, pour se mettre en conformité avec cette jurisprudence, l'Afa a modifié l'article 16 de sa convention constitutive pour que ses agents soient recrutés sur la base d'un **contrat de droit public à durée déterminée, pour une durée au plus égale à celle du groupement**. Les agents de droit privé ne bénéficient plus de ce statut qu'« à titre transitoire » et leur nombre va en diminuant.

## ***C. UN BILAN MITIGÉ QUI A TERNI L'IMAGE DE L'AGENCE***

Trois ans après sa création, le bilan de l'Afa est contrasté. Il convient de l'analyser au regard du double objectif qui lui a été fixé : la réduction de la part des adoptions individuelles, d'une part ; l'amélioration de l'information sur l'adoption internationale des départements et des familles, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Le département des Landes est celui qui alloue le plus grand nombre d'ETP (3,5 ETP), tandis que les départements de l'Ardèche et de l'Aveyron sont ceux qui en allouent le moins (0,05 ETP).

<sup>2</sup> Affaire « Berkani », décision du 25 mars 1996.

D'abord, bien que largement approuvée par l'ensemble des acteurs de l'adoption, la création d'un organisme d'accompagnement public a fait, dans son principe même, l'objet de certaines réserves, en particulier de Jean-Marie Colombani, dans son récent rapport sur l'adoption<sup>1</sup>.

Ensuite, en ce qui concerne la réduction de la part des adoptions individuelles, les chiffres mettent clairement en évidence la jeunesse de l'Afa et les difficultés qu'elle a rencontrées lors de sa mise en place.

En ce qui concerne le second objectif, le bilan est plus contrasté, les conseils généraux portant une appréciation plutôt positive sur la qualité des informations transmises par l'agence, tandis que les familles adoptantes se montrent beaucoup plus critiques, déplorant notamment le manque de suivi des dossiers en cours de traitement et certains choix de l'agence effectués sans concertation préalable avec les associations représentatives.

### **1. Les réserves émises sur la création d'un organisme public de l'adoption**

Si la création de l'Afa a fait l'objet d'un large consensus, dans la mesure où son statut permettait de regrouper pratiquement tous les acteurs de l'adoption, son principe même a toutefois suscité les critiques de Jean-Marie Colombani dans son récent rapport sur l'adoption. Selon lui, la mise en place d'un service public de l'adoption ferait reposer, de fait, le système français d'adoption sur l'existence d'un « droit à l'enfant » pour les familles. Dans cette optique, il reviendrait à l'Etat de permettre à celles et ceux qui le désirent d'exercer ce droit à travers l'adoption.

Si telle n'était pas l'intention du législateur, soucieux de préserver en premier lieu l'intérêt de l'enfant, on ne peut toutefois nier que la naissance de l'Afa a fait naître des espoirs immenses parmi les familles adoptantes.

Or, la réalité de l'adoption aujourd'hui ne peut conduire qu'à des déceptions : 28 317 familles disposaient d'un agrément en cours de validité<sup>2</sup> fin 2007, alors que seules 3 271 adoptions internationales ont été réalisées en 2008.

Quant à l'adoption nationale, qui pourrait s'appliquer aux 2 312 pupilles d'Etat, elle n'a concerné en réalité en 2007 que 775 enfants, le plus souvent sans filiation ou ayant fait l'objet d'une déclaration judiciaire d'abandon.

**C'est la raison pour laquelle les rapporteurs souhaitent d'ores et déjà préciser que l'ensemble de leurs analyses et propositions s'inscriront dans le cadre des principes affirmés par la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et de la convention précitée de**

---

<sup>1</sup> *Rapport sur l'adoption, la Documentation française, 2008.*

<sup>2</sup> *Chiffres de l'enquête de l'Oned auprès des conseils généraux au 31 décembre 2007.*

**La Haye du 29 mai 1993, qui érigent en une « considération primordiale » l'intérêt de l'enfant et son droit à une protection.**

## **2. Des résultats décevants qui ne sont pas à la hauteur des moyens engagés en matière d'adoption**

Parmi les personnes auditionnées par les rapporteurs, beaucoup ont souligné **la disproportion entre les moyens importants alloués à l'Afa et la modestie des résultats obtenus**. C'est d'ailleurs à l'aune de cette mise en perspective que les critiques vis-à-vis de l'agence ont été les plus vives.

### *a) La diminution préoccupante des adoptions réalisées par l'Afa*

(1) Une baisse relative de la place de l'Afa en 2008

**Alors que l'on aurait pu s'attendre à une montée en puissance progressive de l'agence au cours de ses premières années d'exercice, les chiffres mettent en évidence un recul préoccupant de son activité en 2008, comme le montre le tableau suivant.**

**Répartition des adoptions françaises à l'étranger par type de démarche**

Années	2006		2007		2008	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
OAA	1 454	<b>36,6</b>	1 322	<b>41,9</b>	1 404	<b>42,9</b>
Afa	ns	<b>0</b>	602	<b>19,0</b>	582	<b>17,8</b>
Autorité centrale	581	<b>14,6</b>	39	<b>1,2</b>	73	<b>2,2</b>
Individuelles	1 942	<b>48,8</b>	1 199	<b>37,9</b>	1 212	<b>37,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3 977</b>	<b>100</b>	<b>3 162</b>	<b>100</b>	<b>3 271</b>	<b>100</b>

*Source : ministère des affaires étrangères et européennes, 2009.*

(2) Des résultats décevants qui s'expliquent en partie par les « coûts d'entrée » dans le système de l'adoption internationale

En 2007, première année de plein exercice, l'Afa a réalisé 602 adoptions, soit 19 % des adoptions internationales. Dans le même temps, les OAA ont répondu avec succès à 1 322 demandes, soit 41,9 % des adoptions françaises réalisées à l'étranger. Enfin, la part des adoptions individuelles, environ 38 %, bien qu'en nette diminution, demeurait à un niveau encore élevé puisqu'elle représentait le double des adoptions réalisées par l'agence. **La modestie des résultats de cette première année pour l'Afa pouvait toutefois être relativisée, compte tenu du temps nécessaire à la mise en place de l'agence et à son déploiement dans les pays d'origine.**

En 2008, les familles françaises ont adopté 3 271 enfants à l'étranger, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à 2007. Dans le même temps, le nombre d'adoptions réalisées par l'Afa a baissé de 3 %, avec seulement 582 adoptions. **Alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que la part des adoptions réalisées par l'agence augmente au cours de cette seconde année de plein exercice, les rapporteurs déplorent sa réduction, avec une part d'activité régressant de 19 % à 17,8 %.** Ils observent parallèlement que les adoptions individuelles ne sont qu'en très léger recul, leur part ne représentant plus que 37,1 % de l'ensemble. En réalité, le mérite des meilleurs résultats constatés en 2008 revient principalement aux OAA, dont la part, dans l'ensemble des adoptions internationales, progresse d'un peu plus d'un point (avec 42,9 %) par rapport à 2007.

Enfin, les rapporteurs font observer que la part des adoptions réalisées par l'Afa en 2008 est nettement inférieure aux objectifs de performance qui lui avaient été assignés par le ministère de la famille, qui étaient respectivement de 25 % en 2008 et de 30 % en 2009<sup>1</sup>.

(3) Des adoptions concentrées sur un nombre restreint de pays

Lorsque l'on considère les adoptions réalisées par l'intermédiaire de l'Afa en 2008, on observe qu'elles sont concentrées sur quelques zones. Dans neuf pays seulement - sur les vingt-deux pays dans lesquels l'agence a réalisé des adoptions en 2008 -, les adoptions ont dépassé le seuil de dix.

**Les pays dans lesquels l'Afa a réalisé plus de dix adoptions en 2008**

<b>Pays d'origine</b>	<b>Nombre d'adoptions réalisées</b>
Colombie	225
Vietnam	113
Mali	72
Lettonie	34
Bulgarie	21
Burkina Faso	18
Cambodge	17
Lituanie	14
Philippines	12

Ces résultats doivent s'analyser à la lumière, d'une part, du développement progressif de l'agence à l'étranger, d'autre part, du fait que l'Afa ne s'est pas implantée dans des pays à « gros potentiel », comme Haïti ou l'Ethiopie - les deux premiers pays d'origine des enfants adoptés par les familles françaises en 2008.

---

<sup>1</sup> Projets annuels de performances pour 2009.

Ce constat conduit à mettre en question la stratégie d'implantation de l'agence, qui a fait l'objet de critiques dans le rapport précité de Jean-Marie Colombani, et à souligner l'absence de coordination réelle avec l'autorité centrale, qui a fait clairement défaut.

L'agence a par ailleurs rencontré des problèmes au Brésil, où elle n'est toujours pas accréditée, et où les dossiers transmis (115 dossiers en traitement au 31 décembre 2008) sont aujourd'hui bloqués.

- (4) Des résultats qui ne font que mieux ressortir la disproportion des moyens alloués à l'agence par rapport aux OAA

Ces résultats apparaissent d'autant plus décevants que l'agence dispose d'une subvention annuelle importante, 4 millions d'euros, sans commune mesure avec les quelque 150 000 euros annuels distribués aux OAA, auxquels s'ajoutent les ressources provenant des familles adoptantes.

Même si les crédits alloués à ces organismes ont été réévalués pour atteindre 459 000 euros pour l'année 2009, **la forte disproportion entre le montant des subventions publiques versées à l'Afa et aux OAA d'une part, et les résultats obtenus, d'autre part, conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'organisation de l'agence et la répartition des ressources publiques.**

Les rapporteurs estiment, qu'à moyens constants, une part de la subvention versée à l'agence pourrait en effet être redéployée utilement vers les OAA efficaces et expérimentés.

- (5) L'accumulation préoccupante de demandes en attente

La gestion des dossiers d'adoption par l'Afa se caractérise par un stock important de demandes en attente.

**Répartition des demandes et des dossiers en attente par pays d'origine**

<b>Pays d'origine</b>	<b>Dossiers traités en attente</b>	<b>Demandes en attente</b>	<b>Total des demandes</b>
Colombie	1945		1945
Mali	921		921
Chine	637		637
Lettonie	438		438
Vietnam	292	2422	2714
Bulgarie	238		238
Brésil	147		147
Burkina Faso	145		145
Thaïlande	102		102
Philippines	94		94
Lituanie	80		80
Russie	79	968	1047
Hongrie	72		72
Mexique	69		69
Pologne	68		68
Cambodge	63	1150	1213
Portugal	55		55
Sri Lanka	54		54
Madagascar	50	513	563
Albanie	42		42
Burundi	20		20
Chili	18		18
Géorgie	16		16
Pérou	15		15
Slovaquie	15		15
Mongolie	11		11
Salvador	10		10
Moldavie	7		7
Azerbaïdjan	5		5
Maurice	5		5
Rép. tchèque	4		4
Inde	3		3
Guinée	2		2
Autres pays	28		28
<b>Total</b>	<b>5 750</b>	<b>5 053</b>	<b>10 803</b>

Source : Afa, rapport d'activité 2008

Ainsi, au 31 décembre 2007, l'agence signalait dans son rapport d'activité le traitement en cours de 5 530 dossiers, dont l'état d'avancement était très variable : 13 % en situation de post-apparement<sup>1</sup>, 56 % en cours de traitement dans le pays d'origine, environ 30 % en début de procédure, soit en cours de signature du projet de mise en relation (12 %), soit en attente d'éléments manquants pour compléter le dossier (18 %).

A la fin de l'année 2008, 5 750 dossiers étaient en cours de traitement, parmi lesquels 62 % étaient à l'étude dans le pays d'origine. **Parallèlement, 5 053 demandes étaient en attente<sup>2</sup>, soit un stock total de 10 803 demandes, la moitié seulement ayant fait l'objet de l'élaboration d'un dossier en cours de traitement<sup>3</sup>.**

*b) Les réticences de l'agence à adopter une attitude de coopération constructive avec les acteurs de l'adoption*

Au-delà de cette approche quantitative, l'appréciation portée sur l'action de l'Afa par les personnes auditionnées dans le cadre de ce contrôle est mitigée.

- Les conseils généraux perçoivent de façon plutôt positive l'action de l'Afa, notamment s'agissant de la qualité des informations disponibles sur son site Internet. En revanche, d'autres acteurs de l'adoption ont dressé un bilan plus réservé, sinon très critique, de l'agence.

- Les principaux reproches adressés à celle-ci émanent des **associations de familles adoptives**. Ils concernent en particulier les choix qui ont été faits par l'agence concernant l'ordre de traitement des demandes : le système des listes d'attente en fonction de l'ordre de dépôt des dossiers et, lorsqu'ils arrivent simultanément, le principe retenu d'un tirage au sort sous contrôle d'huissier, ont été en effet assez mal vécus par les familles candidates.

Toutefois, il faut bien reconnaître, ainsi que l'a souligné lors de son audition le président du conseil d'administration de l'Afa, Yves Nicolin, que la solution retenue a le mérite de respecter le principe de non-sélection des dossiers qui s'impose à l'agence. Selon lui, toute autre solution aurait nécessité la définition de critères inévitablement ressentis par les familles comme arbitraires.

**Les rapporteurs font néanmoins observer que ces maladroites, qui ont contribué à dégrader l'image de l'Afa, auraient pu être évitées si l'agence avait procédé aux consultations d'usage des associations de**

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire après la présentation de l'enfant à la famille adoptante.

<sup>2</sup> Une demande en attente est une demande reçue pour un pays imposant un quota annuel de dossiers envoyés (Vietnam, Cambodge, Madagascar, Russie). Les candidats sont alors inscrits sur une liste d'attente, en fonction de leur ordre d'arrivée et du nombre de dossiers envoyés dans le pays.

<sup>3</sup> Rapport d'activité de l'Afa en 2008.

**familles adoptives avant de prendre des décisions dont elle pouvait prévoir qu'elles risquaient de soulever la polémique.**

• Par ailleurs, les OAA ont ressenti l'arrivée de l'Afa dans les pays d'origine où ils sont implantés comme une concurrence parfois mal venue. Le rapport précité de Jean-Marie Colombani signale notamment l'approche par l'agence d'un orphelinat au Vietnam, qui se trouvait déjà en relation avec un OAA. L'Afa, qui a contesté cette information, a pour sa part regretté que les OAA ne l'informent pas mieux de leurs activités et des lieux d'installation de leurs antennes à l'étranger afin de définir, de façon complémentaire, sa propre stratégie d'implantation.

De façon générale, les rapporteurs observent que les décisions d'implantations de l'agence ont souvent été prises en conseil d'administration, sans concertation ni accord préalables de l'autorité centrale pour l'adoption internationale, ce qui a pu conduire à des malentendus ou à un manque de coordination entre les OAA et l'agence. **Ils estiment que la stratégie d'implantation dans les pays d'origine des enfants adoptés doit être définie par l'autorité centrale en concertation avec les OAA et l'Afa.**

Il est ainsi résulté de ce manque de concertation avec ses partenaires une **incompréhension de certains choix de l'agence**, en particulier de la part des familles. En outre, la prise de décision d'implantation à l'étranger, sans consultation des OAA et de l'autorité centrale, n'a pas permis d'instaurer un climat de confiance entre les acteurs et a finalement nui à l'image de l'agence et à son développement.

### **3. Un constat plus nuancé en ce qui concerne les missions d'information et de suivi**

*a) Les relations avec les conseils généraux gagneraient à être renforcées*

Ainsi qu'on l'a noté précédemment, l'Afa s'appuie sur des correspondants départementaux, désignés au sein des services des conseils généraux.

Plusieurs séminaires de formation en regroupement national ont été réalisés par l'Afa à destination de ces correspondants, qui disposent par ailleurs d'un espace professionnel sur le site Internet de l'agence et de différents supports de documentation.

Les présidents de conseils généraux rencontrés par les rapporteurs ont ainsi fait part d'une satisfaction générale à l'égard de la qualité des informations mises à disposition de leurs agents par l'Afa.

Toutefois, les rapports transmis par certains conseils généraux indiquent que, malgré les formations organisées par l'Afa, « *les correspondants départementaux n'ont pas encore précisément conscience de*

leur rôle »<sup>1</sup>. Au moment de la constitution du GIP, un groupe de travail regroupant l'Assemblée des départements de France, la direction générale de l'action sociale (DGAS) et l'Afa s'était pourtant réuni au mois d'octobre 2005 pour engager une réflexion sur le rôle des départements au sein de l'agence et en particulier sur celui des correspondants départementaux. Les conclusions des premières réunions tendaient clairement à faire des correspondants départementaux les interlocuteurs référents des familles adoptantes au cours de la procédure d'adoption.

Aussi, dès que le système informatique de transmission des données sera pleinement opérationnel, ils devront jouer le rôle de courroie de transmission des données relatives à l'état d'avancement des dossiers d'adoption entre les rédacteurs de l'agence et les familles adoptantes. Dans les faits, les familles s'adressent pour l'instant directement aux rédacteurs spécialisés de l'agence, les correspondants locaux n'étant encore pas véritablement intégrés dans le circuit informatique de traitement des dossiers d'adoption.

*b) Un satisfecit global cependant pour l'information délivrée aux départements et aux familles*

L'agence s'est vu confier une mission générale d'information des candidats à l'adoption d'enfants étrangers âgés de moins de quinze ans, dont elle semble s'acquitter de façon globalement satisfaisante depuis sa création.

**La mission d'information de l'Afa :  
contenu et canaux de transmission**

Ces informations portent en particulier sur :

- la situation générale de l'adoption internationale et les principes éthiques qui la régissent ;
- les spécificités et besoins des enfants adoptés à l'international, leur suivi et l'accès possible aux origines ;
- les enfants dits « à particularités » (handicap, âge élevé, fratrie) ;
- les exigences et priorités des pays d'origine et les procédures locales d'adoption, décrites dans les « fiches-pays » disponibles sur le site Internet de l'agence ;
- la préparation des futurs parents adoptifs à l'accueil de l'enfant et à sa prise en charge (scolarité, mode de garde, présence parentale, soutien psychologique, ...).

L'ensemble de ces informations sont transmises au cours des différentes étapes de la procédure d'adoption par **différents canaux** :

- le **site Internet** de l'agence, tout d'abord, possède une vaste palette d'informations (fiches-pays, fiches pédagogiques, ...) auxquelles ont accès les familles et, via une plate-forme professionnelle qui leur est dédiée, les correspondants départementaux (jusqu'à 90 000 consultations par mois en moyenne depuis sa création) ;

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'activité des correspondants départementaux du conseil général du Doubs, transmis aux rapporteurs lors de la rencontre avec les présidents de conseils généraux.

- les **correspondants locaux étrangers**, qui reçoivent eux-mêmes une formation de l'agence et bénéficient de contacts privilégiés avec les rédacteurs en charge du suivi des dossiers par pays, offrent un accompagnement de proximité aux familles candidates à l'adoption tout au long de la procédure ;

- le **pôle accueil et les rédacteurs de l'agence** peuvent être directement consultés par téléphone, par courrier ou sur rendez-vous pour aider les familles adoptantes dans la construction de leur projet d'adoption et le choix du pays d'origine ;

- l'étude du pré-dossier (lettre de motivation, choix du pays, agrément, évaluations sociale et psychologique) fait l'objet d'un **entretien personnalisé** ;

- pour la constitution du dossier, l'agence transmet aux familles un **projet de mise en relation**, qui comprend une annexe détaillée sur la réalité des enfants proposés à l'adoption et les conditions spécifiques de l'adoption dans le pays choisi. Une fois signé, ce document a valeur de contrat entre l'agence et la famille ;

- enfin, une **brochure d'une trentaine de pages** expliquant les modalités de constitution du dossier d'adoption, détaillant la procédure en vigueur dans le pays choisi jusqu'au retour de l'enfant en France et les exigences en matière de suivi est adressée aux familles.

Source : Afa

Toutefois, quelques difficultés ont pu apparaître, signalées par l'agence elle-même :

- **l'impossible accès à certaines informations détenues par le secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI)<sup>1</sup>**, qui seraient pourtant utiles à l'agence, en particulier pour le traitement des dossiers d'adoption engagés par l'ex-MAI et qui lui ont été progressivement transférés ;

- **le chevauchement des compétences de l'autorité centrale avec celles de l'agence**, qui ont pu aboutir à la mise en ligne d'informations contradictoires sur leurs sites internet. **Les rapporteurs estiment qu'il faudra rapidement définir plus précisément les missions respectives de l'agence et du SGAI**, notamment concernant l'information sur les pays non signataires de la convention de La Haye ainsi que la veille juridique et les relations avec les autorités centrales des pays d'origine, celles-ci devant relever, selon l'agence, de la compétence exclusive du SGAI ;

- **le caractère très hétérogène des informations délivrées par les pays d'origine pour le suivi des dossiers individuels** (présence ou non d'un accusé de réception du dossier, état d'avancement plus ou moins régulier de son traitement, etc.), ce qui pourrait expliquer en partie la disparité des pratiques en matière de traitement et de suivi des dossiers selon les zones

---

<sup>1</sup> Dans les réponses adressées aux rapporteurs, l'Afa énumère les informations concernées : « les dossiers de principe nourris au fil des années par les postes diplomatiques, les relations directes avec les autorités en charge de l'adoption dans les pays d'origine, les missions sur place, les rapports d'activité des OAA et des associations de parents par pays d'origine, ainsi que les problèmes posés par certains dossiers individuels ».

géographiques, relevée par la Cour des comptes dans son dernier rapport annuel<sup>1</sup> ;

- enfin, la difficulté pour les correspondants départementaux de s'acquitter de leur mission d'accompagnement de proximité des familles tout au long de la procédure d'adoption, ceux-ci n'ayant, jusqu'en 2008, pas eu d'accès direct à la liste des demandes et à la base de données retraçant l'état d'avancement des dossiers les concernant en cours de procédure. La situation devrait donc s'améliorer cette année avec la possibilité pour chaque correspondant de consulter directement les dossiers qui le concernent, sans avoir à contacter les rédacteurs géographiques de l'agence.

*c) Clarifier les missions de l'Afa concernant le suivi après l'adoption*

Si le suivi de l'enfant après l'adoption relève des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance<sup>2</sup>, l'agence doit veiller au strict respect des engagements pris par les adoptants auprès des autorités du pays d'origine de l'enfant.

A ce titre, elle doit centraliser les rapports de suivi post-adoption transmis par les correspondants départementaux et les transmettre aux autorités du pays d'origine selon la fréquence et les modalités requises. En cas de difficultés d'intégration ou de problèmes particuliers (santé, scolarité...), l'Afa est tenue de les signaler au pays d'origine en mentionnant les mesures mises en œuvre par les services sociaux pour y remédier.

Si, à ce stade, on ne dispose que de très peu de recul pour apprécier l'efficacité du dispositif mis en place par l'agence pour transmettre les rapports de suivi, les enfants adoptés par son intermédiaire étant encore peu nombreux, **il convient d'insister sur le caractère essentiel du respect des engagements pris à l'égard des pays d'origine.** Toute défaillance dans ce domaine pourrait en effet porter gravement préjudice à l'image de l'agence dans les pays concernés et compromettre l'aboutissement des dossiers en cours de traitement.

L'agence a également souhaité s'impliquer dans le développement des **consultations d'orientations et de conseils pour l'adoption (Coca), en participant à la création d'un groupe de travail**<sup>3</sup>. Les Coca constituent un réseau de petites structures regroupant des médecins, des pédopsychiatres, des psychologues ou des éducateurs bénévoles et offrant aux familles des lieux de consultations et de conseils pour répondre à l'inquiétude des familles, lorsque l'enfant adopté présente des problèmes de santé particuliers liés à son origine (maladies tropicales...) ou des troubles psychiques.

---

<sup>1</sup> Rapport précité, p. 12.

<sup>2</sup> En application des dispositions de l'article L. 225-18 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>3</sup> Compte rendu du conseil d'administration de l'Afa du 27 février 2008.

Si les rapporteurs reconnaissent la nécessité de prévoir les conditions du développement de tels dispositifs (financements de nouvelles structures, mobilisation de services hospitaliers volontaires dans les régions qui en sont dépourvues, formation des professions médicales qui interviennent...), **ils s'interrogent sur la légitimité de l'Afa à participer à leur mise en place. Ils considèrent en effet que cette responsabilité relève pleinement des ministères de la solidarité et de la santé et estiment préférable que l'agence se recentre sur ses missions premières d'accompagnement et d'information des familles dans leurs démarches d'adoption.**

\*

\* \*

On constate donc que les résultats obtenus par l'Afa ne sont pas encore satisfaisants et restent bien en-deçà des objectifs de la réforme de 2005 et des espoirs qu'elle a suscités.

Il convient donc d'en analyser les causes qui, si elles tiennent pour une part à une mise en route lente de l'agence et à une stratégie de développement discutable, résultent également de causes « exogènes », liées au contexte de l'adoption internationale et aux rigidités propres à son statut, tel que défini par le législateur.

## **II. LES RAISONS AVANCÉES POUR EXPLIQUER LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR L'AGENCE**

Au-delà des dysfonctionnements internes à l'agence, l'évolution du contexte international de l'adoption et la mise en œuvre inachevée de la loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption peuvent expliquer les difficultés qu'a rencontrées l'agence dans sa mise en place ainsi que le caractère décevant des résultats de ses premières années d'activité.

### ***A. DES CONDITIONS PLUS CONTRAIGNANTES POUR L'ADOPTION INTERNATIONALE***

Les faibles performances de l'Afa trouvent une partie de leur explication, on l'a vu, dans le fait qu'une grande partie des pays de provenance des enfants adoptés ne sont pas signataires de la convention de La Haye et que la présence de l'agence dans ces pays ne revêt pas un caractère automatique.

Toutefois, on observe parallèlement que l'adhésion progressive des Etats d'origine à la convention de La Haye entraîne peu à peu la mise en place de législations plus contraignantes, préjudiciables au développement de l'adoption internationale et qui viennent également entraver l'action de l'agence.

#### **1. La baisse du nombre d'adoptions internationales et leur concentration dans quelques pays d'origine**

##### ***a) Une diminution générale des adoptions internationales en France et dans les pays d'accueil depuis 2005 dont a pâti l'agence***

Après avoir régulièrement augmenté entre 2000 et 2005, le nombre des adoptions internationales en France et dans l'ensemble des pays d'accueil connaît une diminution significative qui a pu atteindre jusqu'à 38 % selon les années et le pays. Seule l'Italie fait exception avec une augmentation des adoptions internationales en 2006 et 2007, tandis que la France se distingue par une baisse modérée en 2006 mais une forte chute en 2007.

**Evolution du nombre d'adoptions internationales dans les principaux pays d'accueil**

Années	France	Espagne	Italie	Etats-Unis	Suède	Australie	Norvège
2005	4 136	5 423 - 2 %	2 874 - 6,3 %	22 728	1 083	434	704
2006	3 977 - 3,8 %	4 472 - 17,5 %	3 188 + 9,8 %	20 679 - 9 %	876 - 18,8 %	421 - 3 %	438 - 38 %
2007	3 162 - 20,6 %		3 420 + 7,3 %	19 292 - 7%			
2008	3 271 +3,45 %						

Source : ministère des affaires étrangères et européennes, 2009.

*b) Deux tiers des adoptions françaises à l'étranger sont réalisées dans des pays non parties à la convention de La Haye où l'agence peut plus difficilement s'implanter*

En 2008, près de 80 % des adoptions françaises à l'étranger ont été réalisées dans seulement dix Etats, les 20 % restants se répartissant entre plus d'une cinquantaine d'autres pays. Parmi les dix principaux pays proposant des enfants à l'adoption, trois d'entre eux Haïti, l'Ethiopie et la Russie, représentent près de la moitié des enfants adoptés à l'étranger et seuls le Mali, la Chine et la Colombie ont ratifié la convention de La Haye.

**Au total, plus de 70 % des adoptions françaises à l'étranger ont donc été réalisées dans des pays n'ayant pas encore adhéré à cette convention. Cette situation n'est évidemment pas à l'avantage de l'Afa, qui peut s'implanter de droit dans les pays parties à la convention et qui doit être habilitée par l'autorité centrale pour intervenir dans les autres.**

**Il convient d'observer à ce titre que l'Afa est actuellement absente des trois premiers pays d'origine qui offrent pourtant de grandes chances d'aboutissement des procédures.** Cette situation devrait cependant s'améliorer avec l'envoi des premiers dossiers en Russie dès le premier semestre de 2009 et l'implantation de l'agence en Haïti au cours de l'année.

### Principaux pays d'origine des enfants adoptés en France en 2008

PAYS	Enfants adoptés	Part en %
Haïti	731	22
Ethiopie	484	15
Russie	315	10
Colombie (*)	305	9
Vietnam	284	9
Chine (*)	144	4
Ukraine	112	3
Mali (*)	72	2
Côte d'Ivoire	67	2
Népal	58	2
Sous-total	2572	79
<b>Total adoptions</b>	<b>3271</b>	<b>100</b>

(\*) : Pays signataire de la convention de La Haye

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes, 2009.

## 2. Des conditions plus restrictives à l'adoption internationale du fait de la ratification progressive de la convention de La Haye

### a) La ratification progressive de la convention de La Haye

La signature de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale et leur ratification progressive par de nombreux Etats ont peu à peu transformé le paysage de l'adoption internationale.

En fixant des principes clairs sur la protection de l'enfance et l'adoption, ces deux conventions ont permis de faire progresser les droits de l'enfant et de mieux encadrer les risques de dérives éthiques ou financières au cours des procédures d'adoption.

### **Les principales dispositions de la convention de La Haye du 29 mai 1993**

Signée le 29 mai 1993, la convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale prévoit que, dans l'intérêt de l'enfant et pour qu'il s'épanouisse, il « *doit grandir dans un milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension* ».

A cette fin, l'État doit prioritairement prendre des mesures pour que l'enfant soit maintenu dans sa famille biologique, ou sinon, trouver une famille d'accueil dans son pays d'origine. L'adoption internationale ne doit intervenir qu'en dernier 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* ».

En vue de son application, les États qui l'ont ratifiée doivent mettre en place une autorité centrale chargée de veiller au respect des principes de la convention et de collaborer avec les autorités centrales des autres pays signataires, notamment en échangeant des informations.

• Ainsi, lors d'une procédure d'adoption, **l'autorité centrale de l'État d'origine** de l'enfant doit s'assurer :

- que l'enfant est adoptable ;

- que toutes les personnes qui doivent donner leur consentement à l'adoption ne l'ont donné qu'après avoir été conseillées et informées sur les conséquences de leur consentement ;

- que les consentements ont été donnés en toute légalité et qu'ils « *n'ont pas été obtenus moyennant paiement ou contrepartie d'aucune sorte* ».

• **L'autorité du pays d'accueil** doit pour sa part :

- veiller à ce que les futurs parents adoptifs soient bien conseillés et informés sur les réalités de l'adoption internationale et qu'ils possèdent les qualités requises pour adopter un enfant étranger ;

- transmettre au pays d'origine un rapport circonstancié sur les candidats à l'adoption et sur la nature de leur projet.

• Le pays d'origine doit alors remettre à son tour un rapport sur l'enfant choisi, compte tenu des renseignements recueillis sur les adoptants. Enfin, pour que l'enfant soit confié à la famille adoptante, celle-ci doit donner expressément son accord pour l'adopter. Après les vérifications d'usage sur la validité de la procédure d'adoption et la délivrance du visa autorisant le séjour permanent de l'enfant dans l'État d'accueil, l'enfant peut être acheminé dans le pays d'accueil.

Ratifiée par la France en 1998, la convention de La Haye est désormais en vigueur dans de nombreux pays d'accueil et d'origine. A la fin de l'année 2008, soixante-dix-huit Etats l'avaient ratifiée, dont, parmi les plus récents, la Chine, les Etats-Unis et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Certains pays, tels que la Russie, l'ont signée mais ne l'ont pas encore ratifiée.

*b) Des pays d'origine de plus en plus exigeants*

Il en résulte bien souvent diverses adaptations des législations, tant dans les pays d'accueil que dans les pays d'origine, qui entraînent généralement l'application de critères plus restrictifs à l'adoption internationale et se traduisent, dans les faits, par une diminution – plus ou moins durable – des adoptions internationales dans les pays concernés :

- dans de nombreux cas, la période d'adaptation nécessaire à la mise en œuvre de la convention a même occasionné la fermeture temporaire aux adoptions internationales (Madagascar, Cambodge) ;

- certains pays d'accueil (Italie) et d'origine (Ethiopie) ont définitivement supprimé la possibilité d'adopter individuellement, en rendant obligatoire le passage par des OAA ;

- par ailleurs, dans la majorité des pays, la mise en œuvre du double principe de subsidiarité qui conduit à privilégier le maintien des liens de l'enfant avec sa famille biologique et, à défaut, avec son pays natal, entraîne une diminution de l'adoption internationale au profit de l'adoption nationale ;

- on observe également une plus grande exigence des pays d'origine sur les caractéristiques requises des candidats à l'adoption (âge, revenus, niveau de diplôme, ...) et sur la qualité du suivi des enfants après l'adoption (certains pays exigent parfois des comptes-rendus fréquents sur l'évolution de l'enfant, jusqu'à un âge avancé) ;

- enfin, quelques pays d'accueil (Suède) ont été amenés à interrompre les adoptions dans des pays n'ayant pas ratifié la convention (Guatemala et Haïti) et où les risques de dérives éthiques et financières sont manifestes (incertitudes sur l'identité des enfants et le consentement éclairé des parents à renoncer à l'autorité parentale, transactions financières douteuses, corruptions,...).

**Les rapporteurs observent que les évolutions qui découlent de la ratification sont généralement très rapides, ce qui suppose une grande réactivité des pays d'accueil.** Il devra être tenu compte de cette réalité dans la définition de la stratégie d'implantation de l'agence au cours des prochaines années.

## **B. LA MISE EN ŒUVRE INACHEVÉE DE LA RÉFORME DE 2005**

Ainsi que le souligne Jean-Marie Colombani, la réforme de l'adoption prévue par la loi du 4 juillet 2005 s'est arrêtée « *au milieu du gué* »<sup>1</sup>. Or les effets attendus des différentes mesures auraient pu créer des conditions plus favorables à la constitution et au développement de l'agence. Force est de constater qu'elles n'ont pas encore pleinement été suivies d'effets :

- ainsi, la création de l'Afa ne s'est pas accompagnée, comme cela aurait dû être le cas, d'une réflexion d'ensemble sur l'organisation institutionnelle de l'adoption internationale (rôle de l'autorité centrale et refonte du paysage des OAA), même si la réforme de l'adoption internationale engagée par le Gouvernement en 2008 devrait en partie y remédier ;

- en outre, si les conditions de délivrance des agréments ont été améliorées, les mesures prises n'ont pas encore porté leurs fruits. Une évolution des pratiques demeure en effet nécessaire pour améliorer la formation préalable des candidats à l'adoption et réduire le nombre d'agréments accordés annuellement par les conseils généraux ;

- enfin, s'agissant de l'adoption nationale, l'assouplissement des critères auxquels se réfère le juge pour prononcer une déclaration d'abandon n'a, semble-t-il, pas été suffisant pour inciter les travailleurs sociaux et les juges à recourir davantage à cette procédure lorsqu'elle est dans l'intérêt manifeste de l'enfant.

### **Les principales dispositions de la loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption**

La loi prévoit :

- la **création d'un organisme public de l'adoption internationale**, l'Agence française de l'adoption (Afa), chargé d'accompagner les familles dans leurs démarches ;

- la mise en place d'un **formulaire d'agrément unique**, permettant d'harmoniser les modalités de délivrance de l'agrément accordé par le président du conseil général pour une durée de validité fixée à cinq ans pour l'accueil d'un ou plusieurs enfants ;

- l'**organisation de réunions d'information, à l'initiative des conseils généraux**, distinctes des entretiens se déroulant dans le cadre de la procédure d'agrément et destinées à renforcer l'accompagnement des familles dans leurs démarches et leurs réflexions ;

---

<sup>1</sup> Rapport précité, page 12.

- **le renforcement du suivi et l'accompagnement de l'enfant adopté** par le service départemental de l'aide sociale à l'enfance, pendant une durée minimale de six mois à compter de son arrivée et jusqu'au prononcé de l'adoption plénière en France ou la transcription du jugement étranger ;

- **l'assouplissement des critères permettant l'adoption des enfants délaissés par leurs parents biologiques**, la déclaration d'abandon étant désormais possible y compris en cas de « *grande détresse des parents* », circonstance empêchant auparavant le tribunal de grande instance de déclarer l'abandon ;

- enfin, **la revalorisation des droits des familles adoptantes** afin de mieux les aider à supporter les charges financières liées à l'adoption (revalorisation de la prime pour l'adoption, congés pour adoption, ...).

## **1. La clarification du rôle et de l'organisation de l'autorité centrale : un processus insuffisamment maîtrisé**

*a) Une transition difficile entre la mission pour l'adoption internationale et l'agence qui a retardé la réorganisation de l'autorité centrale*

D'après le rapport de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi portant réforme de l'adoption<sup>1</sup>, l'Agence française de l'adoption, créée pour jouer aux côtés des OAA le rôle de nouvel intermédiaire pour l'adoption internationale, devait hériter des compétences de gestion de l'ex-mission de l'adoption internationale (MAI). L'agence avait donc vocation à gérer l'ensemble des dossiers des candidats à l'adoption dans les « pays La Haye » et dans les « pays non La Haye » pour lesquels elle avait obtenu une habilitation.

Le corollaire de ce transfert devait être la diminution des moyens budgétaires du ministère des affaires étrangères à partir de 2005 (*voir tableau ci-après*), et en particulier la suppression d'une partie importante de ses effectifs (*voir infra*).

Jusqu'en 2007, on observe en effet une réduction significative des moyens de l'ancienne MAI, après la création de l'agence, les dépenses ayant été divisées par deux ou trois, selon qu'il s'agit des dépenses consacrées à l'accueil ou aux déplacements de l'autorité centrale.

En 2008, les moyens accordés au secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI) ont été légèrement revalorisés (en particulier l'accueil).

---

<sup>1</sup> Rapport n° 2231 de Michèle Tabarot, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme de l'adoption internationale engagée par le Gouvernement (*voir infra*) en 2009, sont prévus à la fois :

- une revalorisation de la subvention versée aux OAA, qui passe d'environ 130 000 euros au cours des trois dernières années à 459 000 euros, grâce à un versement complémentaire de 300 000 euros au titre de la coopération ;

- un renforcement du budget consacré aux déplacements de l'autorité centrale.

#### Evolution du budget du service du ministère des affaires étrangères dédié à l'adoption internationale

(en euros)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009*	
		MAI <sup>1</sup>	MAI <sup>1</sup>	MAI <sup>1</sup>	SGAI <sup>2</sup>	SGAI <sup>2</sup>	SGAI <sup>2</sup>	SAI <sup>3</sup>
<b>Budget</b>	Subventions aux OAA	126 364	142 882	134 650	130 700	125 740	→	159 000
	Subvention au Service social international	27 636	27 636	27 636	26 000	26 000	→	26 000
	Accueil Autorité centrale, documentation et divers	39 588	47 587	22 386	12 192	59 158	→	15 000
	OAA/coopération							300 000
	Déplacements	9 862	39 964	12 049	19 200	253	→	50 000
	<b>Total</b>	<b>203 450</b>	<b>258 069</b>	<b>196 721</b>	<b>188 092</b>	<b>211 151</b>	→	<b>550 000</b>

(1) : mission pour l'adoption internationale ;

(2) : secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale.

(3) : service de l'adoption internationale.

Source: ministère des affaires étrangères et européennes

#### Organisation et rôle de l'ex-mission de l'adoption internationale

Créée en 1987, la mission de l'adoption internationale (MAI) avait pour vocation de garantir un meilleur contrôle des procédures d'adoption internationale, tant au bénéfice des enfants que des familles d'origine et des futurs parents adoptifs.

De composition interministérielle, cette structure relevait des ministères de la solidarité et de la justice ainsi que du ministère des affaires étrangères, sous l'autorité duquel elle était placée.

Rattachée à 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, elle avait pour fonctions :

- la centralisation et la diffusion de l'information sur la situation de l'adoption dans les pays d'origine ;
- l'habilitation et le contrôle des organismes français autorisés pour l'adoption ;
- le dialogue avec les administrations des pays d'origine des enfants ;

- la délivrance aux enfants adoptés des visas nécessaires à leur établissement en France, après vérification des procédures françaises et étrangères ;

- enfin, le traitement et le suivi des procédures individuelles d'adoption internationale.

A la différence de l'Afa, l'ex-MAI n'était pas en mesure d'apporter aux candidats à l'adoption tout le soutien nécessaire dans les démarches d'adoption internationale. Si elle pouvait s'appuyer sur le réseau diplomatique français, elle n'était en effet pas en mesure de jouer le rôle d'intermédiaire pour l'adoption dans les pays d'origine.

**En pratique, les rapporteurs observent que le transfert s'est fait assez tardivement :**

- ce n'est que le 2 octobre 2006 que l'Afa a repris l'ensemble des dossiers de l'ancienne MAI pour les seuls pays signataires de la convention de La Haye pour lesquels elle est habilitée de droit ;

- puis, le transfert s'est poursuivi progressivement, au fur et à mesure des accréditations, pour les pays non signataires de ladite convention. A ce titre, le rapport précité de Jean-Marie Colombani indique que **le ministère des affaires étrangères et européennes gérait, à la fin de l'année 2007, encore 2 531 dossiers individuels pour les pays où l'Afa n'est pas encore implantée.**

L'agence elle-même, en réponse à une question des rapporteurs sur les difficultés qu'elle a rencontrées dans l'accomplissement de ses missions, signale un « *passage de témoin difficile* » entre l'ex-MAI et l'Afa, qui provient notamment de plusieurs problèmes d'ordre technique :

- d'abord, la base de données informatiques « adopt 2 », qui centralisait les données de la MAI, n'a pas été transférée à l'agence malgré ses demandes répétées, la contraignant à créer une nouvelle base de données, puis à saisir, vérifier et archiver l'ensemble des dossier transmis par la mission le 2 octobre 2006 ;

- de même, les « dossiers de principes<sup>1</sup> » relatifs aux pays dont l'Afa reprenait la charge n'ont pas été transmis à l'agence, ce qui a été préjudiciable à la formation des personnels qui ne disposaient pas des informations nécessaires pour répondre de manière satisfaisante aux questions qui leur ont été adressées ;

- en outre, le maintien sur le site du SGAI<sup>2</sup> des informations relatives aux pays relevant de la compétence de l'Afa a contribué, d'une part, à entretenir, dans l'esprit des familles, des confusions entre les deux

---

<sup>1</sup> Fiche de présentation des règles et étapes imposées par chaque pays dans le cadre des procédures d'adoption.

<sup>2</sup> Le secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale a repris les compétences régaliennes de l'ancienne MAI à partir de 2007.

institutions ; d'autre part, à communiquer des informations contradictoires avec celles du site de l'agence ;

- enfin, l'agence signale le manque de réactivité du ministère des affaires étrangères dans la transmission des télégrammes diplomatiques contenant des informations stratégiques concernant l'adoption dans les pays d'origine où l'agence est implantée.

**Les rapporteurs déplorent que le transfert des compétences de l'ex-MAI soit intervenu si tardivement et sans que la transmission des données informatiques, de l'expertise et de l'expérience des agents du ministère des affaires étrangères n'ait été préalablement organisée.** La convention de partenariat entre ce ministère et l'agence, signée le 8 mars 2007, soit près de deux ans après la création de l'agence et six mois après les premiers transferts de dossiers, n'en fait d'ailleurs aucune mention.

**Par ailleurs, ils observent qu'en l'absence de réorganisation de l'autorité centrale, le prolongement des activités de la MAI a contribué à la mise en place d'un réseau institutionnel de l'adoption difficilement compréhensible par les pays d'origine et par les OAA français.** Il en est résulté en particulier un manque de crédibilité et de visibilité de l'agence à l'étranger, confondue selon les cas, soit avec l'autorité centrale, soit avec les OAA. L'Afa elle-même confirme cette confusion qui, malgré l'envoi de dossiers de présentation de l'agence à chaque pays signataire de la convention ainsi que les précisions apportées lors des déplacements dans les pays d'origine, perdure aujourd'hui. Aussi l'Afa s'inquiète-t-elle de la réforme annoncée du paysage institutionnel de l'adoption française, la considérant comme une « *véritable erreur stratégique* ».

**Pour leur part, les rapporteurs estiment que l'affirmation du rôle de pilotage et de coordination de l'autorité centrale, sans que cela nécessite de grands changements, permettrait déjà de clarifier les rôles de chaque acteur dans le système.**

*b) L'insuffisance du pilotage et de la coordination des activités de l'agence par les autorités de tutelle et l'autorité centrale*

Une deuxième série de critiques réside dans **l'insuffisance du pilotage qu'auraient dû exercer les autorités de tutelle et l'autorité centrale sur la gestion de l'agence.**

(1) La réorganisation tardive de l'autorité centrale

**Les rapporteurs relèvent que la première raison tient à la réorganisation tardive de l'autorité centrale**, puisque celle-ci a fait l'objet d'un décret en date du 8 septembre 2006<sup>1</sup>, soit plus d'un an après le vote de la loi portant réforme de l'adoption<sup>2</sup>.

**Missions et organisation  
de l'autorité centrale pour l'adoption internationale**

Placée directement auprès du ministère des affaires étrangères et européennes, **l'autorité centrale pour l'adoption internationale** (ACAI) est chargée d'« *orienter et de coordonner l'action des administrations et des autorités compétentes en matière d'adoption internationale* ». Instance collégiale, composée de deux représentants des ministères de la famille, de la justice et des affaires étrangères et de deux représentants des conseils généraux, elle est présidée par Anne d'Ornano, présidente du conseil général du Calvados.

Son secrétariat général, le **secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale** (SGAI), est placé au sein de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France et est chargé d'assurer au quotidien, les fonctions de l'autorité centrale française au regard de la mise en œuvre de la convention de La Haye.

Relèvent ainsi de son **domaine de compétence** :

- d'une part, les compétences de l'ancienne MAI, non transférées à l'agence, à savoir : les relations et négociations avec les autorités étrangères en charge de l'adoption ; la veille juridique, la centralisation et la diffusion des informations relatives aux procédures d'adoption dans les pays d'origine, ainsi que le pré-contrôle de la légalité des procédures locales lors des demandes d'autorisation de délivrance des visas d'adoption par les services consulaires ;

- d'autre part, l'habilitation géographique des OAA et de l'Afa (pour les seuls pays non La Haye) ainsi que le contrôle de leur activité.

Encore aujourd'hui, la réorganisation de l'ACAI n'est pas achevée. En témoignent **la création récente et la nomination, le 25 juin 2008, d'un ambassadeur pour l'adoption internationale**, Jean-Paul Monchau, auquel ont été confiées deux missions principales :

- **l'amélioration de l'efficacité de l'autorité centrale**, notamment au travers de la réorganisation du SGAI et de la formation du réseau diplomatique français aux procédures d'adoption internationale ;

- **la mise en place d'une véritable stratégie coordonnée d'implantation des OAA et de l'Afa dans les pays d'origine.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2006-1128 du 8 septembre 2006 relatif à l'Autorité centrale pour l'adoption internationale et modifiant le code de l'action sociale et des familles.

### **Les missions de l'ambassadeur pour l'adoption internationale**

1. Construire une stratégie 2009 pour l'adoption internationale ;
2. Elaborer, d'ici à la fin de l'année 2008, le schéma de réforme de l'ACAI, à moyens constants ;
3. Evaluer les besoins des OAA pour renforcer leur action ;
4. Assurer la cohérence de l'information dispensée au public sur Internet en matière d'adoption internationale ;
5. Mettre en place auprès de l'autorité centrale un fonds d'aide humanitaire et de coopération pour la protection de l'enfance ;
6. Développer un « métier » de l'adoption internationale au sein du réseau diplomatique et consulaire ;
7. Contribuer à la révision des modalités de tutelle de l'Etat sur l'Afa, (élaboration d'une convention d'objectifs et de gestion, élargissement du périmètre d'intervention de l'agence aux pays non La Haye et transfert à l'agence des derniers dossiers gérés par le SGAI).

*Source : ministère des affaires étrangères et européennes, lettre de mission de l'ambassadeur pour l'adoption internationale.*

D'après les orientations annoncées par la secrétaire d'Etat chargée des affaires d'étrangères et des droits de l'homme, Rama Yade<sup>1</sup>, auditionnée par les rapporteurs, la nouvelle entité issue de la fusion programmée de l'actuelle ACAI et du SGAI, le service de l'adoption internationale devrait voir le jour au cours du premier trimestre de 2009 et être dotée de vingt-deux agents exclusivement consacrés à l'adoption internationale (soit sept de plus qu'actuellement).

**Les rapporteurs estiment toutefois qu'une simple réorganisation par redéploiement des moyens existants et par de meilleures synergies avec l'agence pourrait suffire et éviter ainsi d'augmenter les dotations budgétaires allouées à la future autorité centrale (voir infra).**

(2) Une maîtrise insuffisante des effectifs des personnels intervenant en faveur de l'adoption internationale

(a) Un effacement de l'autorité centrale qui s'explique très largement par un manque de moyens

Selon le ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes, l'effacement de l'autorité centrale et les insuffisances de son fonctionnement doivent principalement être attribués au manque de moyens de son secrétariat général : « *les insuffisances de fonctionnement de l'autorité centrale me semblent en grande partie résulter du manque de moyens de son secrétariat général (SGAI) (...). En effet, même si l'autorité centrale avait pris l'initiative d'un programme de travail clair accompagné de déplacements, celui-ci*

---

<sup>1</sup> Conseil des ministres du 27 août 2008.

*n'aurait sans doute pas pu être tenu, compte tenu de la charge de travail incombant à la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille (dont dépend le SGAI) et de ses effectifs »<sup>1</sup>.*

Cette analyse a également été développée devant les rapporteurs par Richard Bos, secrétaire général de l'autorité centrale.

On observe en effet une diminution des effectifs du service compétent du ministère des affaires étrangères au moment de la mise en place de l'Afa. Cette situation devrait s'inverser en 2009, compte tenu des réformes engagées par le gouvernement, comme le montre le tableau qui suit :

**Evolution des effectifs du service du ministère des affaires étrangères dédié à l'adoption internationale**

*(en personnes physiques)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	
	Mission de l'adoption internationale (MAI)	Mission de l'adoption internationale (MAI)	Mission de l'adoption internationale (MAI)	Secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI)	Secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI)	Secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI)	Service de l'adoption internationale (SAI)
Agents MAE	18	17	15	13	16	16	16
<i>catégorie A</i>	3	3	3	3	5	5	5
<i>catégorie B</i>	5	4	5	5	6	6	6
<i>catégorie C</i>	10	10	7	5	5	5	5
Agents mis à disposition	6	6	3	2	2	2	6
<i>affaires sociales</i>	4	4	3	2	2	2	4
<i>justice</i>	2	2	0	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>22</b>

\* Note: pour l'année 2009, l'effectif mentionné pour le SGAI est celui constaté en janvier 2009. Celui indiqué pour le SAI est l'effectif à réaliser au deuxième trimestre 2009.

Source: ministère des affaires étrangères et européennes (MAE)

(b) L'affirmation de l'autorité centrale en 2009 s'accompagne d'une croissance de ses effectifs, qui conduit à s'interroger sur le calibrage d'ensemble des moyens intervenant dans le domaine de l'adoption internationale

Les rapporteurs constatent que les effectifs prévus en 2009 pour le nouveau service de l'adoption internationale (SAI), appelé à succéder au SGAI, sont en forte progression et correspondent à peu près aux effectifs de l'ancienne MAI. Or, dans l'intervalle, la mise en place de l'Afa aura nécessité la création de plusieurs emplois. Ce « transfert » d'emplois de la MAI vers l'Afa ne paraissait, au demeurant, pas choquant, dans la mesure où l'autorité centrale se voyait déchargée du traitement des dossiers individuels repris par l'agence.

Dans ces conditions, **les rapporteurs s'interrogent sur l'évolution globale des effectifs consacrés à l'adoption internationale au sein des différentes structures.**

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2009, p. 192.

Cette question paraît d'autant plus justifiée qu'un représentant des autorités de tutelle de l'agence leur a indiqué que certains postes de rédacteurs géographiques au sein de l'Afa pouvaient constituer des « doublons » par rapport aux missions accomplies par le ministère des affaires étrangères.

Interrogée spécifiquement sur ce point, la directrice générale de l'Afa, Laure de Choiseul, a réfuté cette analyse et apporté les précisions figurant dans l'encadré suivant.

**L'analyse de l'Afa concernant d'éventuels « doublons »  
entre l'agence et le ministère des affaires étrangères**

« En réponse à votre question, voici quelques précisions sur les rôles respectifs de l'Afa et du SGAI qui sont complémentaires mais qui ne peuvent, en aucun cas, se substituer l'un à l'autre. Pour être plus précise encore, il n'y a pas de doublons qui puissent justifier des suppressions éventuelles de postes au sein de l'agence.

« En effet, concernant la rédaction des fiches pays, ainsi que leur diffusion sur le site Internet de l'agence, l'article 7 de la Convention de La Haye de 1993 prévoit que les Autorités centrales doivent prendre directement toutes mesures appropriées pour fournir des informations sur la législation de leurs Etats en matière d'adoption et d'autres informations générales. Toutefois, le rapport explicatif de la [convention de La Haye] expose que *« la collecte et la mise en forme des informations peut être – et sera habituellement – réalisée par des personnes, organismes ou autorités spécialisés, et non par l'Autorité centrale elle-même »*.

« En outre, il ressort de la déclaration de la France au bureau permanent de la convention de La Haye, que l'Autorité centrale n'entendait pas limiter l'activité de l'Afa à l'exercice de fonctions purement procédurales, mais [qu'elle souhaitait également lui conférer] un rôle de conseil et d'information du public (conformément aux dispositions de la loi du 4 juillet 2005). Par conséquent, il entre dans le cadre de la mission de l'Agence, et ce, conformément à l'interprétation faite du second paragraphe de l'article 7 de la Convention de La Haye par son bureau permanent, de procéder à la collecte et à la mise en forme des informations sur la législation, d'autres informations générales, documents types et statistiques.

« Enfin, l'Afa, en tant qu'opérateur de terrain, dispose d'informations actualisées et pratiques grâce à ses rapports avec les autorités et intermédiaires en charge de l'adoption dans chacun des pays où elle exerce son activité, mais également grâce aux correspondants locaux qu'elle a déployés à l'étranger. Par ailleurs, du fait de sa mission d'accompagnement et de conseil, l'Afa est plus à même d'identifier les besoins des familles et d'y répondre rapidement grâce à son site Internet, son service d'information téléphonique et son réseau de correspondants départementaux. Enfin, les investissements de l'Afa en matière d'information du public lui ont permis d'être aujourd'hui parfaitement identifiée par les familles comme étant la structure d'information incontournable des familles candidates à l'adoption internationale. La persistance des fiches des pays convention de La Haye, non actualisées, sur le site du SGAI, constitue une source de confusion pour le public.

« De son côté, l'autorité centrale française, qui n'est pas un intermédiaire pour l'adoption, ne peut assurer simultanément, pour les pays parties à la convention de La Haye, les rôles de contrôleur des opérateurs et d'opérateur. En revanche, conformément aux dispositions de la convention précitée, elle a pour rôle de vérifier les informations diffusées par les opérateurs. A ce jour, toute diffusion sur le site Internet de l'agence fait, au préalable, l'objet d'une validation par l'autorité centrale.

« Concernant les pays non signataires de la Convention de La Haye, la convention ne s'appliquant pas, il est nécessaire de distinguer les pays dans lesquels l'agence intervient en qualité d'intermédiaire de ceux pour lesquels l'Afa n'est pas accréditée. Pour ces derniers, il revient au ministère des affaires étrangères et européennes d'assurer cette mission de service public d'information, notamment par son site Internet. Concernant les pays dans lesquels l'Afa est accréditée, l'information pourrait être diffusée par cette dernière. En effet, en sa qualité d'intermédiaire, l'agence dispose d'informations régulières et pratiques directement en lien avec l'attente des familles.

« Il serait donc souhaitable que les informations sur les pays « La Haye » et non « La Haye » pour lesquels l'Afa est accréditée soient uniquement diffusées sur le site de l'Agence, afin de garantir aux familles une meilleure lisibilité des missions de chacun des acteurs de l'adoption internationale. En parallèle, il serait procédé au retrait de l'ensemble des fiches présentes sur le site de l'Agence dans lesquels elle n'intervient pas.

« Enfin, pour votre information, les missions des rédacteurs de l'Agence peuvent être résumées comme suit :

« - exercer une veille juridique en synergie avec le ministère des affaires étrangères et européennes et son autorité centrale et rédiger des fiches pays actualisées ;

« - informer les familles et les aider à constituer leurs dossiers (avec l'aide des correspondants des conseils généraux) ;

« - vérifier la qualité des dossiers envoyés dans les pays et assurer leur envoi puis leur traitement sur place ;

« - vérifier les propositions d'apparement (adoptabilité, santé...), informer et conseiller les familles lors des propositions d'enfants ;

« - accompagner ou veiller à l'accompagnement des familles se rendant dans le pays d'origine des enfants, éventuellement *via* les correspondants locaux de l'Afa ;

« - vérifier que le suivi des enfants est bien réalisé, en coopération avec les services de l'ASE ».

*Source : réponse de la directrice générale de l'Afa aux rapporteurs*

S'agissant de **l'information des familles**, le gouvernement a annoncé son intention, lors des auditions auxquelles ont procédé les rapporteurs, de mettre en place un **portail de l'adoption englobant le site de l'Afa**, ce qui devrait permettre à la fois d'améliorer la qualité de l'information délivrée et de réaliser les synergies nécessaires afin d'éviter les doubles emplois.

**Les rapporteurs souhaitent que les ministères de tutelle soient particulièrement vigilants sur ce point.** La convention d'objectifs et de gestion en cours de négociation doit être l'occasion de clarifier la répartition des compétences et des effectifs entre l'Afa et le ministère des affaires étrangères et européennes.

Au-delà, **c'est l'ensemble des procédures qui devraient faire l'objet d'un audit ciblé de la part de ce ministère**, le risque de « doublons » ou de procédures redondantes ne couvrant pas uniquement l'Afa et l'administration centrale, mais également l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire.

(3) L'absence de convention d'objectifs et de gestion entre les autorités de tutelle et l'agence

**L'absence de convention d'objectifs de gestion (Cog) a très certainement été un handicap pour la mise en place de l'Afa.**

En réponse à l'interrogation des rapporteurs sur le caractère tardif de la Cog, le contrôleur général économique et financier de l'agence l'a justifié en invoquant les délais dont la direction générale de l'action sociale (DGAS) a eu besoin pour lui permettre de définir, compte tenu des missions de l'agence, les moyens humains, matériels et financiers dont celle-ci devait disposer, afin de répondre aux objectifs fixés par la loi.

Il a ainsi fait valoir les perspectives d'évolutions incertaines de l'Afa, s'agissant en particulier des accréditations dans les pays d'implantation et du nombre de correspondants locaux à l'étranger. Selon lui, la signature d'une Cog n'aurait en effet de sens qu'à partir du moment où la structure de l'Afa aura été stabilisée et où ses effectifs et son champ géographique d'intervention seront précisément connus.

**Les rapporteurs estiment, au contraire, que la signature d'une Cog entre les autorités de tutelle et tout organisme financé par des moyens publics est un préalable indispensable. Elle permettra d'éviter les malentendus et obligera l'organisme à rendre des comptes sur les actions mises en œuvre et la réalisation des objectifs fixés d'un commun accord. Elle est, en quelque sorte, la contrepartie équitable de l'autonomie que confère le statut de GIP à ce type d'organisme.**

Un projet de Cog « Etat-Afa » est actuellement en cours d'élaboration. Ce contrat, qui devrait être conclu pour trois ans entre l'Afa et les ministères des affaires étrangères et de la famille, devrait à la fois permettre de définir les relations entre les ministères de tutelle et l'agence et de fixer les objectifs et actions de l'Afa au cours des trois prochaines années. Son application fera l'objet d'un suivi régulier par les autorités concernées, grâce à une série d'indicateurs en cours d'élaboration.

**Principaux axes de la convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion « Etat-Afa »**

La convention pluriannuelle d'objectifs de gestion (Cog) entre l'Afa et ses autorités de tutelle vise à définir à la fois, les objectifs assignés à l'agence et les actions qui en résultent, ses ressources budgétaires au regard des objectifs et des actions fixés et les modalités de leur suivi et de leur évaluation.

Sur la période 2009-2011, la Cog a prévu la réalisation par l'agence de **quatre objectifs** :

- **définir une stratégie d'action de l'agence dans les pays d'origine et améliorer le suivi des procédures d'adoption** ;

- **optimiser l'information et la communication sur l'adoption internationale**, afin de mettre en cohérence l'information délivrée par l'autorité centrale et celle de l'agence et d'améliorer l'information des adoptants sur le traitement de leur dossier ;

- **renforcer l'accompagnement des adoptants en France et à l'étranger**, notamment grâce à l'expérimentation, en lien avec le ministère en charge de la famille et les départements, d'une évaluation de l'état d'avancement du projet d'adoption lors de l'actualisation de l'agrément au terme de sa deuxième année de validité ;

- enfin, **renforcer l'accompagnement des correspondants départementaux et locaux**, afin qu'ils soient en mesure d'assurer dans les meilleures conditions les missions qui leur sont dévolues.

En outre, la Cog comporte **quatre annexes** qui concernent :

- les objectifs et les actions de l'agence ;
- les indicateurs d'évaluation de la convention ;
- le budget prévisionnel par année et les plafonds d'emplois ;
- le programme prévisionnel annuel des déplacements à l'étranger.

*Source : avant-projet de la convention Cog « Etat-Afa » transmis par la DGAS.*

D'après les informations recueillies par les rapporteurs auprès de la DGAS, la convention définitive devrait être signée avant la fin du mois de mars 2009. **Si la signature était intervenue plus tôt, elle aurait certainement permis de clarifier la répartition des rôles et responsabilités de l'agence, en particulier par rapport celles de l'autorité centrale, et d'établir une stratégie coordonnée d'implantation dans les pays d'origine avec le ministère des affaires étrangères et européennes et les OAA.**

(4) L'absence de stratégie française coordonnée des implantations dans les pays étrangers ouverts à l'adoption

Il résulte, en effet, de l'absence de Cog que **les ministères de tutelle et l'autorité centrale ne se sont pas suffisamment impliqués dans le choix des implantations de l'agence à l'étranger.**

De ce point de vue, on peut estimer que **les torts sont partagés** : si l'agence a parfois effectué des choix ou développé des approches sujettes à débat, on doit constater que ni ses autorités de tutelle, ni l'autorité centrale ne s'y sont opposées...

Dans son rapport sur l'adoption<sup>1</sup>, Jean-Marie Colombani relève que la stratégie d'implantation de l'Afa dans les pays d'origine s'est faite « *au fil de l'eau* » et observe que son habilitation de droit dans les pays signataires de la convention de La Haye a conduit l'Afa à « *considérer que l'autorité centrale était incompétente pour examiner ses démarches dans les pays La Haye* ».

Lors de son audition, l'ambassadeur pour l'adoption internationale a déploré le manque de concertation pour l'implantation de l'Afa au Brésil, où elle a d'ailleurs embauché un correspondant local. Selon lui, l'intervention de l'agence n'était pas opportune, dans la mesure où elle a fait l'objet d'un accueil réservé des autorités brésiliennes. En réalité, le Brésil, estimant qu'il a déjà accrédité plusieurs OAA, ne souhaite pas augmenter le nombre d'interlocuteurs français. Dans ces conditions, l'ambassadeur a estimé qu'il ne convenait pas d'insister auprès de ce pays.

*A contrario*, s'agissant des pays non parties à la convention de La Haye, il a estimé regrettable que l'agence ne soit présente ni en Haïti, ni en Ethiopie, pays pourtant à fort potentiel, puisqu'ils représentent les deux premiers pays d'origine des enfants adoptés en France en 2008.

Lors de son audition, Yves Nicolin, président du conseil d'administration de l'Afa, a expliqué ce choix en exprimant de fortes réserves sur l'implantation de l'agence dans certains pays, notamment en Haïti, en raison des difficultés liées à la validité de l'état civil des enfants. Il a ainsi évoqué une question de « *précaution* ».

Si les rapporteurs peuvent comprendre ce raisonnement, ils ne peuvent y souscrire. Ils observent en effet que douze OAA sont présents en Haïti et que près de 80 % des adoptions qui y sont réalisées par la France (731 en 2008) sont le fait de démarches individuelles. Partant de ce constat et alors que l'intention du législateur, en créant l'Afa, était de limiter le nombre d'adoptions individuelles, il paraît incongru que l'agence renonce à intervenir dans ce pays et laisse les OAA s'exposer seuls aux risques de dérives éthiques et financières.

---

<sup>1</sup> Rapport précité, page 36.

**Au total, si l'on peut regretter que l'Afa n'ait pas souhaité s'implanter dans certains pays, on se doit de constater que cette situation provient également de l'incapacité des tutelles à s'affirmer et, plus généralement, à avoir une vision stratégique de l'adoption.**

Pour corriger cette situation et en concertation avec l'ambassadeur pour l'adoption internationale, **l'agence envisage de conforter son installation en Russie et de s'implanter en Haïti, en Inde, au Népal et aux Etats-Unis.** Ces projets, en cours de discussion dans le cadre de la négociation de la Cog, devraient être soumis à l'approbation du prochain conseil d'administration de l'agence prévu le 18 mars 2009.

Par ailleurs, la réforme de l'adoption internationale engagée par le gouvernement devrait conduire à **définir de façon mieux coordonnée la future stratégie globale d'implantation.**

## **2. Les OAA sont encore trop nombreux pour être pleinement efficaces**

Dans son rapport sur l'adoption précité, Jean-Marie Colombani relevait que les OAA français étaient « *en majorité de petite taille et peu professionnalisés* ».

D'après les informations communiquées aux rapporteurs par l'ambassadeur pour l'adoption internationale, on dénombre aujourd'hui 42 OAA actifs. Ceux-ci ont réalisé, en 2008, 1 404 adoptions, dont 1 033 dans les pays non parties à la convention de La Haye. Il convient toutefois de relever que trois OAA n'en ont réalisé aucune, que quatre autres en ont réalisé une seule et que six en ont réalisé entre deux et dix. *A contrario*, Médecins du monde a permis 171, Les amis des enfants du monde 128, Children of the sun 106, Les enfants avant tout 104 et Les enfants de reine de miséricorde 97.

On relève ainsi une **grande hétérogénéité de ces organismes**, certains étant très professionnels et disposant d'une « force de frappe » efficace, d'autres étant, au contraire, beaucoup plus faibles.

**On peut à cet égard s'interroger sur la viabilité des plus petits OAA**, dans un contexte marqué, comme l'ont souligné les représentants du collectif pour l'adoption internationale devant les rapporteurs, par une certaine « crise du bénévolat ». Dans son rapport public annuel précité, la Cour des comptes relève ainsi que « *la situation financière de certains OAA paraît fragile* ».

En outre, on note que l'activité des OAA n'a pas non plus été correctement régulée par une autorité centrale affaiblie. Il en résulte, **dans certains pays d'origine, la présence d'un très grand nombre de structures, ce qui ne correspond pas nécessairement à une organisation optimale**, comme l'a indiqué l'ambassadeur pour l'adoption internationale aux rapporteurs.

Dans ce contexte, et alors que les subventions qui leur sont accordées ont triplé en 2009, **il apparaît souhaitable d'utiliser le vecteur financier pour favoriser des regroupements ou des mutualisations de moyens, l'établissement d'une stratégie globale de l'adoption internationale devant par ailleurs conduire, de manière souple et concertée, à une rationalisation de l'action des OAA, au même titre que celle de l'Afa.**

On rappellera que les subventions publiques versées aux OAA proviennent pour l'essentiel du ministère des affaires étrangères et européennes, *via* la MAI, puis le SGAI. Les sommes en cause sont modestes par rapport à celles accordées à l'Afa : 126 364 euros en 2004, 142 882 euros en 2005, 134 650 euros en 2006, 130 700 euros en 2007 et 125 740 euros en 2008. Elles s'élèveront en 2009 à 459 000 euros au total, dont une partie destinée à la coopération.

Parallèlement, la DGAS a également versé des subventions ciblées à certains OAA ou fédérations d'OAA (cinq au total), comme le montre le tableau suivant :

Evolution des subventions versées en matière d'adoption internationale par la DGAS

*(en euros)*

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Montant</b>	73 924	73 671	48 952	10 000	13 062

*Source : DGAS*

Pour plus de lisibilité, et compte tenu de la modestie des subventions accordées en 2007 et 2008, les rapporteurs considèrent qu'il serait plus judicieux de **regrouper l'ensemble des subventions versées aux OAA sur le budget du service de l'adoption internationale du ministère des affaires étrangères.**

**Ceci permettrait un « dialogue budgétaire » unique avec les OAA et, dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens, la mutualisation de certaines actions.**

### **3. Les agréments restent délivrés en trop grand nombre et sans véritable formation préalable**

Parmi les axes principaux de la réforme de 2005, l'harmonisation des conditions de délivrance des agréments pour l'adoption par les conseils généraux n'a pas non plus encore pleinement produit ses effets.

### **Les conditions de délivrance des agréments pour l'adoption**

Pour adopter, les candidats doivent remplir des conditions d'âge et de situation familiale<sup>1</sup> :

- 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 ;
- enfin, les adoptants doivent avoir quinze ans de plus que les enfants qu'ils souhaitent adopter ou dix ans lorsqu'il s'agit d'enfants du conjoint.

Les candidats à l'adoption doivent ensuite obtenir l'agrément délivré par le président du conseil général de leur département de résidence<sup>2</sup>.

Après une évaluation psychologique et une enquête approfondie du service départemental de l'aide sociale à l'enfance sur l'environnement, le projet d'adoption et les capacités des postulants à accueillir un enfant, les dossiers sont examinés par la commission départementale d'adoption, qui émet un avis que le président du conseil général n'est pas tenu de suivre (cas qui demeure assez rare).

La réforme de 2005 a précisé et uniformisé les conditions de délivrance de ce document, afin d'harmoniser les procédures d'agrément, très hétérogènes d'un département à l'autre, et de proposer une information plus complète aux familles candidates :

- accordé pour une période de cinq ans et dans un délai de neuf mois à compter de la confirmation de la demande, l'agrément est désormais présenté selon un modèle type d'arrêté qui a fait l'objet d'un décret spécifique<sup>3</sup>, ce décret précise en particulier la forme et le contenu de la notice décrivant le projet d'adoption joint à l'agrément ;

- délivré pour l'accueil d'un ou de plusieurs enfants simultanément, l'agrément est caduc dès lors qu'un enfant français ou étranger, ou plusieurs simultanément, sont accueillis par le foyer adoptif ;

- la loi a également prévu la possibilité pour les conseils généraux de proposer aux candidats en cours de procédure d'agrément des réunions d'information, destinées à renforcer l'accompagnement des familles dans leurs démarches et leurs réflexions.

En effet, au cours de l'année 2007, sur les 11 669 demandes d'agrément reçues par les conseils généraux, 8 475 ont été satisfaites et 897 ont été refusées, soit environ 10 % du nombre d'agréments délivrés. Les 2 297 demandes restantes correspondent soit à des demandes qui n'ont pu être traitées qu'en 2008, lorsque celles-ci ont été adressées en fin d'année, soit à des demandes sans suite du fait de l'abandon du projet d'adoption, décidé à l'issue de la réunion d'information ou au cours de la procédure.

---

<sup>1</sup> Articles 343 et 344 du code civil.

<sup>2</sup> Articles L. 255-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

<sup>3</sup> Décret en Conseil d'Etat n° 2006-981 du 1<sup>er</sup> août 2006 relatif à l'agrément des personnes souhaitant adopter un pupille de l'Etat ou un enfant étranger et modifiant le code de l'action sociale et des familles.

A cet égard, **les rapporteurs observent que la réunion d'information facultative qui précède la confirmation de la demande par les candidats se révèle fort utile.** Mais seuls quelques départements l'ont instaurée et commencent à en percevoir les effets. En acquérant, plus tôt dans la procédure, une meilleure connaissance des réalités de l'adoption, les postulants renoncent plus fréquemment à leur projet, souvent fondé sur une représentation idéalisée de l'enfant qu'ils souhaitent adopter. A l'instar de quelques pays européens<sup>1</sup>, **tous les départements auraient avantage à renforcer cette phase collective de préparation des candidats à l'adoption, avant de procéder à leur évaluation individuelle. Certains de ces pays prévoient même que ces formations soient obligatoires, tout comme la participation des candidats à leur financement.**

En outre, au cours de leurs auditions, les rapporteurs ont eu l'occasion de s'interroger sur les raisons de **la faible propension des conseils généraux à refuser les agréments.** L'hypothèse a été avancée que, n'étant pas tenus de respecter l'avis de la commission départementale d'adoption, certains présidents de conseils généraux peuvent se sentir particulièrement exposés en cas de recours. A cet égard, les rapporteurs observent que sur les cinquante-deux refus qui ont fait l'objet d'un contentieux au cours de l'année 2007 (c'est-à-dire un nombre très faible), trente-trois décisions ont été annulées par le tribunal administratif.

Les rapporteurs ont néanmoins envisagé l'éventualité de décharger le président du conseil général de la responsabilité directe de la décision, en prévoyant un avis conforme de la commission. Ils y ont vu comme avantage que les familles ne pourraient plus mettre en doute le caractère objectif de la décision.

Consultés sur ce point, les présidents de conseils généraux et les représentants de l'Assemblée des départements de France ont préféré conserver les règles actuelles, qui offrent plus de souplesse, le président du conseil général ayant la possibilité de s'affranchir de l'avis de la commission en motivant sa décision.

Enfin, a été également évoqué le problème du **recensement national des agréments accordés et refusés.** En effet, une famille qui se serait vu refuser un agrément dans un département peut aujourd'hui solliciter un autre agrément dans un autre département si elle y réside. **Les rapporteurs considèrent que l'existence d'un fichier national unique des agréments et des refus permettrait d'éviter cette situation.**

---

<sup>1</sup> Suède, Espagne, Belgique, Royaume-Uni, Italie.

#### **4. L'adoption nationale est encore trop peu développée**

Aujourd'hui encore peu développée, l'adoption peut également concerner des enfants nés en France. Les enfants susceptibles de bénéficier de cette procédure sont ceux que les père et mère de naissance, le conseil de famille<sup>1</sup> ou le juge ont déclarés adoptables, à savoir :

– une majorité d'enfants remis à la naissance après accouchement sous le secret et, plus rarement, avec une filiation connue et un consentement nominatif des parents ;

– quelques enfants plus âgés, dont les parents ont tardivement consenti à l'adoption ;

– quelques enfants déclarés abandonnés par décision judiciaire (ceux dont les parents de naissance se sont vu retirer tous les droits d'autorité parentale), généralement âgés de plus de cinq ans et souvent adoptés par leurs familles d'accueil ;

– enfin, très peu d'orphelins, ceux-ci étant généralement pris en charge par des membres de leur famille (mais on pourrait constater, à l'avenir, une plus grande fréquence des cas de mères isolées et atteintes de pathologies graves laissant des orphelins).

Placés sous la tutelle de l'État et suivis par le conseil de famille, les enfants sont accompagnés et placés provisoirement en foyers ou en familles d'accueil par les services de l'aide sociale à l'enfance.

En 2007, seuls 775 des 3 212 pupilles de l'État ont été placés en vue d'adoption. Ainsi, plus de 2 400 enfants n'ont pu être adoptés, en raison de leur état de santé, de leur appartenance à une fratrie ou de leur âge. Mais il n'en demeure pas moins que l'adoption d'enfants français se heurte au faible nombre de pupilles adoptables. Les associations de parents adoptifs soulignent que des enfants, pourtant délaissés par leurs parents biologiques et placés sous protection de l'aide sociale à l'enfance, ne peuvent être adoptés parce qu'ils n'ont pas été légalement abandonnés au sens de l'article 350 du code civil. Les services sociaux privilégient en effet le maintien de liens entre le mineur et ses parents biologiques.

La loi du 4 juillet 2005 avait pourtant assoupli les critères auxquels doit se référer le juge pour prononcer une déclaration d'abandon. C'est ainsi que l'état de grande détresse des parents a été supprimé de la liste des critères invocables pour faire obstacle à cette déclaration, les juges ne devant fonder leur décision, désormais, que sur les seuls critères affectifs et objectifs de désintérêt prolongé.

Le but était d'inciter les juges, mais aussi les services sociaux, à recourir davantage à cette procédure pour offrir un avenir à des enfants

---

<sup>1</sup> *Le conseil de famille est un organe chargé de la tutelle des pupilles de l'Etat placée sous l'autorité du préfet du département.*

délaissés. Force est de constater que les pratiques n'ont guère évolué. Pour cette raison, **les rapporteurs souhaitent que de nouvelles mesures soient prises pour faciliter les procédures de déclaration d'abandon.**

Dans le même temps, **ils proposent qu'une réflexion s'engage sur le développement de l'adoption simple** dont le caractère révocable devrait permettre un assouplissement des conditions de sa mise en œuvre. Ainsi, elle devrait pouvoir être envisagée, dès l'apparition des premiers signes de délaissement de l'enfant, sans qu'une déclaration d'abandon ne soit nécessairement prononcée par le juge.

Selon les cas, l'adoption simple peut en effet se révéler mieux adaptée à la situation familiale de l'enfant, tout en lui permettant de trouver sa place dans une famille d'accueil qui favorise son épanouissement.

#### **Conditions de mise en œuvre et effets de l'adoption simple dans la législation française**

- L'adoption simple concerne essentiellement les majeurs qui ne peuvent légalement pas faire l'objet d'une adoption plénière. Ils donnent eux-mêmes leur consentement à l'adoption.

- Les mineurs peuvent également bénéficier d'une adoption simple. A l'âge de treize ans, l'enfant devra consentir personnellement à son adoption et à son changement de nom (article 360 du code civil).

- **Les conditions de mise en oeuvre de l'adoption simple sont les mêmes que pour l'adoption plénière mais ses effets sont différents :** l'adopté conserve dans sa famille d'origine tous ses droits (art. 364 du même code) ; le nom de l'adoptant est ajouté au sien (art. 363) ou il peut être substitué si les requérants en font la demande au tribunal (art. 363 al. 2) ; l'enfant dispose des mêmes droits successoraux qu'un enfant légitime dans sa famille adoptive.

- L'adoption simple confère à l'adoptant l'autorité parentale (art. 365). Contrairement à l'adoption plénière, la transmission de l'autorité parentale est révocable (art. 370), à la condition que le jugement de révocation soit motivé.

Lorsqu'elle est révoquée, l'adoption simple cesse de produire ses effets. La révocation est prononcée par le tribunal de grande instance à la demande de l'adoptant ou de l'adopté, ou, lorsque ce dernier est mineur, à la demande du ministère public.

Le demandeur doit justifier de motifs graves (art. 370 al.1) dont l'appréciation relève du pouvoir souverain des juges du fond. Parmi les motifs invoqués par l'adoptant et retenus par les tribunaux, on relève notamment le comportement injurieux ou délictueux de l'adopté à son égard, à condition que ce comportement soit imputable à l'adopté. De son côté, l'adopté peut faire valoir l'indignité de l'adoptant dans l'exercice de l'autorité parentale ou son attitude injurieuse, dès lors qu'elle rend impossible le maintien des liens créés par l'adoption.

La demande de révocation faite par l'adoptant n'est recevable que si l'adopté a plus de quinze ans (art. 370).

• Par ailleurs, la dualité des liens de filiation se traduit par une double obligation alimentaire réciproque (art. 367), sous deux réserves : le premier alinéa ne fait peser l'obligation alimentaire que sur l'adopté et l'adoptant ; le second alinéa dispose que l'obligation de l'adoptant est principale ce qui signifie que les père et mère de l'adopté ne sont tenus de lui fournir des aliments que s'il ne peut les obtenir de l'adoptant.

### **C. CERTAINES DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES RÉVÈLENT DES CARENCES IMPUTABLES À L'AGENCE**

#### **1. Les règles de la comptabilité publique et l'organisation actuelle de l'agence rendent difficile l'accompagnement financier des familles**

L'une des critiques régulièrement formulées à l'encontre de l'Afa réside dans **son incapacité actuelle à assurer l'accompagnement financier des familles adoptantes dans le pays d'origine de l'enfant.**

La Cour des comptes, dans son dernier rapport public annuel, relève ainsi que l'agence « *ne demande pas de participation aux postulants (hormis le remboursement des frais d'envoi et de traduction du dossier) et ne se charge pas de leur accompagnement sur place non plus que de la bonne fin des procédures locales. (...) En règle générale, les candidats à l'adoption qui ont choisi l'Afa doivent ainsi faire face seuls aux diversités des situations et des intermédiaires, dans des pays dont ils ne maîtrisent ni la langue ni la réglementation* ». <sup>1</sup>

Le rapport de Jean-Marie Colombani note également que « *les candidats à l'adoption via l'Afa ont à régler directement dans les pays d'origine les frais au moment de l'adoption. A 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* » <sup>2</sup>.

Dans ces conditions, on observe que les OAA sont en mesure d'offrir aux familles un accompagnement qualitativement supérieur à celui proposé par l'Afa. Ceci peut sembler singulier, dans la mesure où la loi du 4 juillet 2005 ne pose pas de restriction à l'action d'intermédiaire de l'Afa – l'agence a même pour mission de « *servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs*

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « *L'agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale* », Rapport public annuel, février 2009, p. 184

<sup>2</sup> Rapport précité, p. 41.

*étrangers de quinze ans* » –, pas plus que la convention constitutive du groupement. En outre, cette situation est inconfortable pour les familles, qui peuvent être amenées à se déplacer dans les pays d'origine des enfants avec d'importantes sommes d'argent en liquide.

On doit toutefois constater que cette situation **ne résulte pas d'une absence de volonté de l'Afa, mais des contraintes propres à son statut de GIP soumis aux règles de la comptabilité publique.**

Interrogée spécifiquement sur ce point par les rapporteurs, l'agence a fait valoir quatre difficultés :

- elle estime que la centralisation par l'agence des frais des familles nécessiterait une modification de la convention constitutive du GIP ou une modification législative. Les rapporteurs ne partagent pas cette analyse, dans la mesure où, ainsi qu'il a précédemment été relevé, aucune limite à la mission d'intermédiaire de l'agence n'est posée par la loi ou par la convention constitutive. Le problème est donc davantage d'ordre technique ;

- elle relève qu'une solution envisageable consisterait à mettre en place des régies d'avances dans chaque pays avec lequel elle travaille aujourd'hui. Elle note toutefois qu'*« une telle solution nécessiterait non seulement l'autorisation de la direction générale des finances publiques pour la création de chaque régie (via la prise d'un arrêté par le ministère des comptes publics), mais également de trouver les personnes qui seront nommées « régisseurs », étant précisé que ces personnes seraient nécessairement des personnels de l'agence »*. En outre, l'Afa fait valoir que la centralisation de l'ensemble des frais des familles impliquerait de nouveaux recrutements au sein de la cellule administrative et de l'agence comptable, ce qui impliquerait de réviser à la hausse le plafond d'emplois actuellement fixé à 33 ETP ;

- elle considère que la mise en place de régies d'avances au sein de tous ses pays partenaires viendrait alourdir considérablement la tâche de l'agent comptable, qui devrait opérer, au moins une fois par an, un contrôle sur place et sur pièces des régies tenues dans les pays d'origine ;

- enfin, elle met en évidence que certains pays d'origine ne sont pas toujours en mesure de répondre aux nécessités administratives d'un opérateur français soumis aux règles de la comptabilité publique, ce qu'a également relevé la Cour des comptes dans son rapport annuel précité.

**Ces différents aspects de la question méritent d'être analysés afin, tout à la fois, de permettre à l'Afa d'accomplir de manière satisfaisante l'intégralité de ses missions et de ne pas alourdir de manière excessive les effectifs et les coûts de fonctionnement de cette structure.**

En tout état de cause, si l'on peut imaginer que l'Afa s'appuie sur ses correspondants locaux étrangers pour jouer le rôle de régisseurs, dans la mesure où elle en dispose, il est inenvisageable, pour des raisons budgétaires, de recruter à cette fin des personnes dans l'ensemble des pays partenaires de

**l'agence. Les rapporteurs estiment qu'en l'absence de correspondants locaux étrangers, il appartiendra aux services des ambassades d'assurer le rôle de régies pour le compte de l'Afa. C'est au ministère des affaires étrangères, tutelle de l'agence, qu'incombe la tâche de mettre en place une organisation satisfaisante sur ce plan.**

Pour autant, cette solution, qui constituerait un progrès appréciable, ne résoudra pas nécessairement l'ensemble des problèmes, en particulier lorsque les pays d'origine ne satisfont pas aux critères de la comptabilité publique.

## **2. L'agence n'a pas, à ce stade, la capacité de mener des opérations de coopération**

Une autre difficulté rencontrée par l'Afa au cours de ses premières années d'existence a trait à son incapacité à mener des opérations ciblées de coopération. Cette situation illustre les rigidités de son statut, mais témoigne également d'une faiblesse de sa part dans le traitement de ce sujet.

### *a) Des faiblesses dans la gestion de cette activité*

Le problème de la capacité de l'Afa à mener des actions de coopération est apparu lorsque le Vietnam a exigé l'accomplissement de telles actions de coopération dite « humanitaire » en contrepartie de l'agrément donné à l'agence pour réaliser des adoptions. D'autres Etats ont la même exigence.

Le conseil d'administration du 14 mars 2007 avait ainsi adopté une décision modificative au budget primitif pour prendre en compte la « *nécessité de réaliser certains projets humanitaires afin de pouvoir œuvrer dans certains pays* », notamment le Vietnam. Lors du conseil d'administration du 25 juin 2008, Mme Laure de Choiseul, directrice générale de l'agence, a indiqué que le conseil d'administration avait autorisé à deux reprises l'Afa à prévoir des sommes pour mener des actions de coopération humanitaire, à hauteur de 80 000 euros puis de 100 000 euros. L'état prévisionnel des recettes et dépenses 2009 comporte également une provision de 150 000 euros à ce titre.

**Or, ni la loi du 4 juillet 2005, ni la convention constitutive du groupement ne lui octroient de compétence explicite en ce domaine.**

Après examen du projet de convention de coopération, soumis pour visa au contrôle budgétaire, **le contrôle financier a considéré que l'agence ne pouvait pas mener d'action de coopération et, partant, qu'elle ne pouvait apporter une aide financière aux orphelinats avec lesquels elle travaille.**

Le dossier qui lui était soumis faisait cependant apparaître qu'en application de sa législation, le Vietnam subordonne ses décisions d'acceptation d'adoptions individuelles à la réalisation de diverses opérations

« humanitaires », destinées à améliorer les conditions matérielles de fonctionnement de ses orphelinats. En outre, le contrôleur budgétaire avait constaté la soutenabilité budgétaire du projet de convention, dont le montant s'élevait à 11 717,39 euros.

En conséquence, pour ne pas faire obstacle à l'implantation de l'Afa au Vietnam, et dans l'attente d'une réponse à ce problème juridique, le contrôle budgétaire a visé la convention de coopération à **titre exceptionnel**, en demandant que des solutions permettant de concilier la possibilité de répondre à de telles exigences et le champ légal des compétences de l'Afa soient trouvées pour l'avenir.

Cette analyse a été partagée par la DGAS, tutelle technique de l'Afa, qui a saisi le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, afin de mettre un terme à l'insécurité juridique entourant les actions de coopération que l'Afa souhaite pouvoir mener.

#### **L'analyse du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel**

« L'analyse de la question des actions de coopération de l'Afa au Vietnam (ou dans tout autre pays) conduit l'autorité chargée du contrôle financier à formuler les remarques suivantes :

« 1/ il est confirmé que l'Afa n'a pas juridiquement la capacité de financer des actions humanitaires, comme le précisait la note CBCM/DCB du 17 octobre 2007 ;

« 2/ l'aide financière que peut apporter la France doit intervenir de la manière la plus transparente, en écartant tout circuit complexe (avance d'un ministère sous réserve d'un remboursement en contrepartie) au profit d'une action directe par le ministère concerné. A cet égard, si les activités de l'Afa au Vietnam dans le domaine de l'adoption sont conditionnées au versement d'une aide financière aux orphelinats, rien ne s'oppose à ce que le ministère attribue directement ces financements sans qu'il soit utile de faire intervenir le ministère des affaires étrangères et européennes. Toutefois, cette aide ne peut intervenir dans le cadre des conventions conclues entre les structures à financer et l'Afa, pour le motif sus-évoqué. Il convient dès lors de prévoir un dispositif conventionnel *ad hoc* entre le financeur et le bénéficiaire du financement ;

« 3/ compte tenu des échanges sur ce sujet avec la direction des affaires financières du ministère (qui bénéficie de son expérience lors de décisions de secours dans le cadre des inondations en Indonésie), il apparaît qu'une opération de transfert de crédits du Programme 106 au profit de l'ambassade de France au Vietnam est possible, et se traite comme une opération classique de délégation de crédits aux services déconcentrés. Elle nécessite la création d'un compte particulier, opération qui peut être réalisée très rapidement (...) ;

« 4/ ce mode opératoire présente l'avantage de pouvoir disposer, par le truchement de l'ambassade, d'une capacité de contrôle de l'emploi des crédits, qui répond aux questions que vous vous posiez à cet égard ».

*Source : courriel du 22 mai 2008, transmis aux rapporteurs par le contrôle budgétaire et comptable ministériel près le ministère de la jeunesse et des sports.*

Conformément au principe de spécialité du GIP, l'Afa n'a donc pas été autorisée à mener d'autres actions de coopération humanitaire, mais **une solution transitoire a été trouvée pour le Vietnam**, qui menaçait de suspendre l'envoi de dossiers à l'agence, en confiant à l'ambassadeur de France sur place un rôle d'ordonnateur secondaire des crédits : 100 000 euros ont ainsi été transférés du budget de l'agence vers la régie de l'ambassade.

Deux éléments intéressants apparaissent à la lecture du procès-verbal du conseil d'administration du 25 juin 2008 :

- **l'agence aurait souhaité que la mission « d'intermédiaire pour l'adoption » que lui confie la loi du 4 juillet 2005 soit considérée comme englobant cet aspect de coopération** – ce qui paraît manifestement constituer une **interprétation trop extensive des textes**. L'idée d'une fondation adossée à l'Afa afin de permettre de mener des actions de coopération a également été évoquée ;

- **l'ambassade de France au Vietnam ne souhaite pas que la solution transitoire soit reconduite** et a suggéré que l'Afa puisse se faire reconnaître localement comme ONG, statut lui permettant d'ouvrir localement un compte bancaire. Cette solution n'est cependant d'aucun secours tant que la compétence de l'Afa en ce domaine n'est pas établie, ce qui nécessite une modification législative.

*b) Des enjeux éthiques et d'efficacité*

Faut-il, dans ce cadre général, envisager une modification législative afin d'autoriser l'Afa à mener des actions de coopération dite « humanitaire », sous la forme de micro-projets, la coopération institutionnelle devant quant à elle relever du ministère des affaires étrangères ?

La plupart des personnes auditionnées par les rapporteurs ont approuvé cette idée, jugeant qu'une telle disposition faciliterait l'action de l'Afa et constituerait, dans certains pays, le seul moyen de la poursuivre.

D'autres, en revanche, ont estimé que l'Afa ne devrait pas être autorisée à mener des actions de coopération, celles-ci devant exclusivement relever de l'autorité centrale, afin de ne pas entraîner de « confusion des genres » ou, pour le dire de manière plus explicite, de « marchandisation » de l'enfant.

Les deux approches sont légitimes et méritent considération. **Une solution de compromis pourrait consister à accorder le droit à l'agence de mener de telles actions de coopération humanitaire, sous réserve d'une validation expresse de l'autorité centrale.**

Signalons, par ailleurs, que le gouvernement a annoncé la mise en place d'un fonds de coopération humanitaire, doté de 3 millions d'euros, qui servira à mener des opérations de coopération institutionnelle. Par ailleurs, il a également souhaité mettre en place d'un réseau de « volontaires pour l'adoption internationale », faisant l'objet d'un cofinancement public-privé, la

part publique du financement devant représenter au moins 55 % du coût des volontaires engagés. Positionnés auprès des ambassades, ces volontaires disposeront de crédits de coopération, d'aide au développement et d'assistance technique, afin de permettre aux pays d'appliquer concrètement les procédures de protection de l'enfance et d'adoption internationale<sup>1</sup>.

*c) Des actions de coopération encore insuffisamment mises en valeur de manière globale*

Au-delà de la compétence de l'Afa, c'est également la question de la mise en valeur de la coopération menée par les différents acteurs français – Etat, organismes publics ou privés, conseils généraux – que les rapporteurs souhaitent aborder.

Il apparaît ainsi que les actions de **coopération décentralisée** menées par les collectivités territoriales, notamment les conseils généraux, ne sont pas prises en compte par les autorités en charge de l'adoption dans les pays d'origine des enfants.

Lors du conseil d'administration du 24 septembre 2008, l'ambassadeur pour l'adoption internationale, Jean-Paul Monchau, a estimé que les actions de coopération mises en œuvre par les différentes institutions devaient être plus visibles pour les pays d'origine. **Les rapporteurs souscrivent à cette analyse et jugent essentiel de parvenir, dans les meilleurs délais, à une meilleure présentation de ces actions de coopération, afin de renforcer la position française.**

**3. L'engorgement dans le traitement des demandes résulte de l'absence de sélection des familles et de la possibilité de présenter simultanément plusieurs dossiers**

On l'a vu, l'agence comptabilisait, à la fin de l'année 2008, 5 750 dossiers en cours de traitement, parmi lesquels 62 % étaient à l'étude dans le pays d'origine. Parallèlement, 5 053 demandes étaient en attente<sup>2</sup>, soit un stock total de 10 803 demandes, la moitié seulement ayant fait l'objet de la constitution d'un dossier<sup>3</sup>.

Cette situation amène à poser le **problème des candidatures multiples des familles adoptantes**, certaines pouvant se porter candidates à l'adoption dans plusieurs pays simultanément.

---

<sup>1</sup> Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

<sup>2</sup> On rappelle qu'une demande en attente est une demande reçue pour un pays imposant un quota annuel de dossiers envoyés (Vietnam, Cambodge, Madagascar, Russie). Les candidats sont alors inscrits sur une liste d'attente, en fonction de leur ordre d'arrivée et du nombre de dossiers envoyés dans le pays.

<sup>3</sup> Rapport d'activité de l'Afa en 2008.

Ce problème est en réalité double :

- d'une part, des candidats à l'adoption peuvent engager des démarches auprès de l'Afa, mais également auprès d'OAA ou à titre individuel ;

- d'autre part, l'Afa elle-même peut engager des démarches dans un, deux ou trois pays pour un même candidat.

Cette situation, qui a fait l'objet de débats au sein du conseil d'administration de l'Afa, résulte de la volonté des candidats de « *multiplier les chances d'adoption* », dans un cadre général contraint, difficile et, parfois, aléatoire. Abondant dans ce sens, Yves Nicolin a également estimé, lors de son audition, qu'il fallait « *donner de l'espoir* » aux candidats.

Si l'on peut comprendre le souci des familles d'augmenter leurs chances de faire aboutir leurs demandes, ainsi que l'a souligné Laure de Choiseul, directrice générale de l'agence, on ne peut perdre de vue l'intérêt supérieur de l'enfant. Car, outre le fait qu'une limitation des candidatures permettrait de réduire le nombre de demandes en attente et donc de mieux gérer une situation d'engorgement, elle éviterait également que des familles se trouvent obligées de choisir entre des enfants d'origine différente, dans le cas où plusieurs de leurs demandes aboutiraient simultanément.

**Les rapporteurs sont donc favorables à ce qu'une réflexion soit engagée à ce sujet.**

**Sur le plan éthique, la multiplication des démarches d'adoption dans plusieurs pays simultanément apparaît en outre contraire aux principes de la convention de La Haye.** Il n'est en effet pas acceptable qu'un enfant déjà abandonné une fois puisse l'être une seconde fois, la famille adoptante ayant le droit de refuser l'enfant au terme de la procédure d'adoption. D'autant que lorsque l'apparentement a été réalisé, il n'est pas envisageable qu'un enfant attribué à une famille soit orienté directement vers un autre foyer. Enfin, il convient également de souligner que de tels refus contribuent à discréditer l'opérateur en charge du dossier d'adoption ainsi que le pays d'accueil.

Le caractère plus ou moins restrictif de la limitation peut bien évidemment faire l'objet de débats : faut-il considérer que l'octroi d'un agrément n'ouvrirait droit qu'à une seule démarche d'adoption, quelle que soit la procédure retenue (individuelle, par le biais d'un OAA ou par le biais de l'Afa), ou faut-il se montrer plus souple ?

**En tout état de cause, et pour tenir compte des difficultés liées au flux de demandes, les rapporteurs souhaitent qu'un débat de fond s'engage sur cette question, tout au moins pour les dossiers traités au sein de l'agence elle-même.**

### III. RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS

Si elle a connu un démarrage difficile, du fait des contraintes liées à son statut, des défaillances de l'autorité centrale et des ministères de tutelle et de l'évolution défavorable de son environnement, l'Afa devrait néanmoins être bientôt en mesure de s'acquitter pleinement de ses missions. Les rapporteurs considèrent en effet que les réformes engagées ou envisagées par le gouvernement sur le double front de l'adoption internationale et nationale vont dans le bon sens.

Afin de **donner à l'Afa une seconde chance** et d'améliorer le fonctionnement du système français d'adoption internationale, ils ont identifié **quatre axes principaux** de recommandations :

- clarifier les rôles et l'organisation de l'ensemble des acteurs en charge de l'adoption ;
- mieux adapter les missions de l'agence aux réalités de l'adoption internationale ;
- poursuivre la réforme engagée pour encadrer les conditions de délivrance des agréments ;
- favoriser davantage l'adoption nationale.

#### ***A. ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE L'ADOPTION***

Pour être efficace, l'organisation des institutions dédiées à l'adoption internationale devrait reposer sur **trois piliers** :

- **une autorité centrale forte**, chargée de la stratégie d'implantation dans les pays d'origine, de la régulation et de la coordination de l'ensemble des acteurs de l'adoption internationale ;
- **des opérateurs de taille suffisante, professionnalisés et expérimentés** ;
- **un réseau consulaire et diplomatique formé et réactif**, en relation constante avec l'autorité centrale.

Les propositions et recommandations suivantes vont dans ce sens.

#### **1. Renforcer le rôle de pilotage et de coordination de l'autorité centrale**

**Il est tout d'abord essentiel de mettre en place une autorité centrale forte, dotée de compétences de pilotage claires, tant à l'égard de l'Afa que des OAA.** C'est à quoi tendent les mesures engagées par le gouvernement et les rapporteurs s'en félicitent.

Le renforcement de l'autorité centrale suppose à la fois :

- **la signature rapide de la convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion avec l'Afa, mais aussi avec chacun des OAA**, précisant, outre les objectifs et les actions prévisionnelles à court et moyen termes, les moyens alloués pour les mettre en œuvre et les indicateurs nécessaires à leur évaluation ;

- **la présence d'un représentant de l'autorité centrale à l'ensemble des réunions internationales et européennes sur l'adoption** (groupe de travail de la convention de La Haye, réunion des autorités centrales des pays d'accueil, ...). Cette présence est en effet indispensable pour échanger sur les bonnes pratiques et collecter les informations relatives à l'évolution des législations nationales, tant des pays d'accueil que celles des pays d'origine. L'absence remarquée de la France à certaines conférences importantes a d'ailleurs contribué à son manque de visibilité et à une certaine forme de discrédit ;

- **la création par l'autorité centrale d'un portail unique de l'adoption internationale**, afin de garantir la cohérence des informations communiquées.

En ce qui concerne l'évolution des moyens de l'autorité centrale, les rapporteurs estiment qu'il convient de procéder à une analyse globale des effectifs et des compétences respectives de celle-ci, de l'Afa et du réseau diplomatique (cf. *infra*).

## **2. Définir une stratégie coordonnée de l'adoption internationale**

Dans le prolongement de la recommandation précédente, la **définition d'une stratégie coordonnée d'implantation des OAA et de l'Afa** dans les pays d'origine est indispensable au bon fonctionnement du système français d'adoption internationale, mais aussi à la crédibilité de la France à l'étranger.

D'après l'ambassadeur pour l'adoption internationale, cette stratégie devrait être définie à l'aune de **plusieurs critères** :

- le nombre d'enfants offerts à l'adoption dans les pays d'origine ;
- les risques de dérives éthiques et financières justifiant un accompagnement plus protecteur des familles ;
- le nombre de démarches individuelles, une part élevée dans l'ensemble des adoptions réalisées justifiant, à son sens, l'offre d'une voie alternative par l'agence, sans que la présence de nombreux OAA ne représente forcément une contre-indication (exemple d'Haïti).

De ce point de vue, **les rapporteurs souscrivent à la proposition du gouvernement d'habiliter l'Afa à intervenir, de droit, dans les pays non signataires de la convention de La Haye**, dans lesquels on observe généralement un nombre important de démarches individuelles.

Au-delà du choix des implantations, **cette stratégie devrait préciser, en lien avec l'ensemble des acteurs** (ministères, départements, OAA, agence, ...), **les actions de coopération et d'aide humanitaire - y compris décentralisées - qui pourraient en favoriser le succès.**

### **3. Renforcer les organismes autorisés pour l'adoption, dans le cadre d'une contractualisation avec l'Etat**

Les rapporteurs considèrent que l'efficacité du système français d'adoption internationale nécessite également un **renforcement des OAA**, dans le cadre de la stratégie globale qui sera définie par l'autorité centrale.

La **contractualisation** prévue entre l'Etat et les OAA, par le biais de conventions d'objectifs et de gestion dont le gouvernement a annoncé la mise en place prochaine, va dans le bon sens.

Elle doit être l'occasion de faire le point sur la situation financière des OAA, que la Cour des comptes qualifie, dans certains cas, de « fragile », et de mettre en place, au travers des subventions, des **mécanismes d'incitation financière à la mutualisation de certains moyens, voire aux regroupements d'organismes.**

Ceci doit également permettre, dans le cadre de la stratégie globale définie par l'autorité centrale, **une rationalisation de l'implantation des OAA, au même titre que de celle de l'Afa, qui interviendrait de manière souple et concertée.**

De ce point de vue, il apparaît souhaitable que le ministère des affaires étrangères devienne l'**interlocuteur budgétaire unique** des OAA.

### **4. Faciliter les procédures d'adoption internationale**

Parallèlement, les rapporteurs estiment indispensable que l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire soit mobilisé pour **faciliter et améliorer le suivi des adoptions dès lors que les dossiers ont été transmis aux pays d'origine.** Cela suppose des efforts dans trois directions :

- prévoir la mise en place d'un système efficace de transmission informatique des données entre les postes diplomatiques et consulaires, d'une part, l'autorité centrale, les OAA et l'agence, d'autre part, pour que les premiers puissent transmettre en temps réel les informations recueillies sur l'évolution du traitement des dossiers ;

- organiser un programme de formation sur l'adoption internationale destinée aux personnels des postes diplomatiques et consulaires ;

- lancer, dans chaque pays, un dialogue avec les autorités centrales en charge de l'adoption, afin de **favoriser la réduction des délais de traitement des dossiers et du nombre d'étapes de la procédure.** Ainsi que l'a souligné

l'ambassadeur pour l'adoption internationale après son retour d'Haïti, **certaines peuvent être redondantes ou inutiles**. Il conviendrait alors de les supprimer, non sans avoir évalué avec l'autorité centrale du pays concerné le risque que cela peut comporter pour le bon déroulement de la procédure (identification de l'enfant, définition de son état civil et confirmation de l'abandon des parents par exemple).

## ***B. RATIONALISER LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE POUR LUI PERMETTRE DE JOUER PLEINEMENT SON RÔLE***

### **1. En adaptant ses compétences et sa gouvernance**

#### *a) Permettre à l'agence de jouer un rôle d'intermédiaire financier pour mieux accompagner les familles dans les pays d'origine*

La première mesure nécessaire consiste à permettre à l'Afa de s'acquitter pleinement de sa mission d'intermédiaire pour l'adoption, en lui offrant la possibilité d'accompagner les transactions financières des familles dans les pays d'origine, comme peuvent le faire les OAA.

**Comme les rapporteurs l'ont relevé, ceci suppose la mise en place de régies et la mobilisation du réseau diplomatique, afin de réduire les coûts, non chiffrés à ce stade.**

Il convient, en outre, de souligner que les contraintes inhérentes à son statut de GIP soumis aux règles de la comptabilité publique continueront à s'appliquer.

#### *b) Donner à l'agence la faculté de financer des micro-projets de coopération de nature humanitaire sous le contrôle de l'autorité centrale*

Afin de permettre à l'Afa d'opérer dans certains pays d'origine qui présentent cette exigence, il est également nécessaire de procéder à une modification législative afin de l'autoriser à mener des actions de coopération dite « humanitaire », sous la forme de micro-projets, étant entendu que la coopération institutionnelle continuerait à relever du ministère des affaires étrangères.

Pour des raisons éthiques et parce que ces projets doivent rester circonscrits, vos rapporteurs proposent d'**accorder le droit à l'agence de mener de telles actions de coopération humanitaire, sous réserve d'une validation expresse de l'autorité centrale.**

*c) Permettre, plus largement, une valorisation de l'effort français de coopération*

Par ailleurs, les rapporteurs estiment qu'**une mise en valeur de l'effort global de coopération menée par l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs privés serait utile** et permettrait de renforcer l'image de la France auprès des pays d'origine.

**L'instauration d'un fonds dédié ou d'une fondation, fonctionnant de manière souple, pourrait ainsi être étudiée.** Dans une telle hypothèse, s'agissant d'un effort général, cette structure ne devrait cependant pas être adossée à l'Afa. A titre d'exemple, dans un tout autre domaine, le fonds d'investissement social annoncé par le Président de la République doit permettre de « *coordonner les efforts en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle en consolidant différentes sources de financement de l'Etat et des partenaires sociaux, chacun conservant bien entendu la responsabilité pleine et entière de ses financements* ». Cette structure constitue un modèle possible.

Outre l'effort des collectivités territoriales, des fonds d'origine privée, notamment de grandes entreprises, pourraient être mis en valeur pour apprécier l'effort global français, ainsi que l'a relevé le président du conseil d'administration de l'Afa lors de son audition.

*d) Prévoir un siège d'observateur pour les associations des familles adoptives au sein du conseil d'administration de l'agence*

Pour remédier à certaines incompréhensions qui ont pu naître au cours de ces premières années d'existence, et compte tenu des propositions qu'ils formulent par ailleurs s'agissant de la limitation du nombre de démarches des candidats à l'adoption, les rapporteurs jugent souhaitable de prévoir **un siège d'observateur, sans droit de vote, pour les associations représentatives des familles au sein du conseil d'administration de l'agence.**

Celles-ci sont aujourd'hui membres du comité de suivi de l'Afa, mais ce dernier s'est peu réuni, alors que les réunions du conseil d'administration sont régulières et permettent d'embrasser l'ensemble des problématiques de l'agence.

## **2. En remédiant à certaines faiblesses administratives**

*a) Renforcer le pilotage des dépenses et des effectifs, en lien avec la tutelle*

Les rapporteurs ont constaté certaines **faiblesses administratives** dans la gestion de l'agence et la préparation des exercices budgétaires (erreur de départ sur le statut des contrats des personnels, mauvaise appréciation des contraintes d'emplois pesant sur l'agence en 2009...).

Ils souhaitent donc que l'agence remédie à ces faiblesses et appellent les autorités de tutelle – et en particulier la tutelle technique de l'agence, c'est-à-dire la direction générale de l'action sociale – à exercer un **contrôle plus attentif de la structure et à une analyse plus fine en amont.**

La prochaine Cog devrait constituer un outil adéquat en ce sens.

*b) Définir une évolution des effectifs sur le moyen terme, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion et en tenant compte de la nouvelle stratégie d'action de l'agence*

La question de l'évolution des **effectifs de l'agence** est, de ce point de vue, centrale et doit, selon les rapporteurs, être **analysée de manière globale, en prenant en compte les moyens dévolus par le ministère des affaires étrangères à l'adoption internationale**, tant au sein de l'autorité centrale que des postes diplomatiques à l'étranger.

Les rapporteurs, qui ont obtenu des éléments d'information contradictoires de la part des différents acteurs interrogés, souhaitent donc que le ministère des affaires étrangères procède à un **audit des procédures en cours**, afin de veiller à maîtriser l'évolution des effectifs dans leur ensemble et d'identifier les complémentarités ou les redondances pouvant exister entre leurs activités. Selon les conclusions de cet audit, des **redéploiements d'effectifs** pourraient alors être envisagés.

**Ils souhaitent également que le plafond des autorisations d'emplois englobe l'ensemble des effectifs de l'agence, y compris les correspondants locaux à l'étranger.** Même si le projet de Cog transmis aux rapporteurs ne prévoit la fixation d'un tel plafond qu'à compter de 2011, **cet objectif pourrait être réalisé dès 2010 si la stratégie de déploiement de l'agence est clairement établie.**

En outre, les rapporteurs ont relevé que le nombre des correspondants locaux à l'étranger n'était pas forcément proportionnel au nombre d'adoptions réalisées. **La mise sous plafond d'emplois conduira l'agence à mieux justifier ses choix en ce domaine**, notamment s'agissant de pays dans lesquels elle n'est pas encore accréditée, et à développer ses réseaux de correspondants locaux en fonction des enjeux.

Enfin, en ce qui concerne la rémunération des correspondants locaux à l'étranger et compte tenu des informations qui leur ont été communiquées par le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel, vos rapporteurs demandent à l'agence de **s'aligner sur les grilles de référence du ministère des affaires étrangères.**

*c) Mieux justifier les crédits demandés au Parlement*

Dans ce contexte général, **le budget 2010 de l'agence apparaîtra comme un « moment de vérité »**, destiné à poser un nouveau cadre pour l'Afa.

**Les rapporteurs attendent donc du gouvernement qu'il justifie très précisément les crédits qui seront proposés en projet de loi de finances**, les dotations attribuées les années passées à l'Afa ne s'étant pas révélées nécessaires dans leur totalité, compte tenu de l'importance du fonds de roulement de l'agence.

Celui-ci devra faire l'objet d'un suivi attentif de la part des autorités de tutelle.

***C. REVOIR LES CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DES AGRÉMENTS***

Ayant eu l'occasion de dialoguer avec certains présidents de conseils généraux et, plus spécifiquement, avec les représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), les rapporteurs estiment que **les conditions de délivrance des agréments pourraient être améliorées** grâce à des mesures complémentaires à celles mises en œuvre par certains départements après la réforme de 2005.

Parmi les pistes étudiées, cinq semblent recueillir l'assentiment des départements :

- le renforcement de l'information et de la formation des candidats à l'adoption avant l'agrément, notamment avant la confirmation de la demande adressée au conseil général ;

- l'harmonisation des pratiques des conseils généraux en créant un référentiel d'évaluation des candidats à l'adoption ;

- la création d'un fichier nominatif national unique des agréments et des refus d'agréments ;

- le contrôle annuel plus systématique et plus rigoureux de la validité des agréments ;

- l'adaptation éventuelle de la législation de l'adoption aux nouvelles réalités familiales en autorisant les couples hétérosexuels, concubins ou pacsés, à adopter.

## **1. Améliorer l'information préalable des candidats à l'adoption avant l'octroi de l'agrément**

Chacun reconnaît la nécessité d'améliorer l'information des candidats à l'adoption sur les réalités qu'elle recouvre (âge de l'enfant, problèmes psychologiques, etc), avant la délivrance de l'agrément.

Au regard des expériences mises en œuvre dans certains départements dans le cadre des diverses mesures incitatives de la réforme de 2005, il apparaît que **l'organisation de réunions collectives est particulièrement utile, avant la confirmation de la demande d'agrément par les postulants.**

Elles permettent aux candidats d'acquérir une meilleure connaissance des réalités et contraintes de l'adoption internationale ou nationale et de mesurer l'implication personnelle qu'elle suppose pour avoir une issue positive tant pour l'enfant que pour la famille adoptive.

Eu égard à l'importance de cette étape dans le processus de mûrissement du projet d'adoption des familles, puisque certains postulants ont finalement renoncé à demander l'agrément à la suite de ces réunions, **les rapporteurs sont favorables à leur généralisation progressive à l'ensemble des départements.**

## **2. Travailler à l'élaboration commune d'un référentiel pour harmoniser les pratiques des conseils généraux**

Conséquence de la décentralisation, les critères sur le fondement desquels les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance évaluent l'environnement, le projet d'adoption et les capacités des futurs parents adoptifs à accueillir un enfant varient d'un département à l'autre.

Aussi le directeur de la DGAS et le conseiller du secrétariat d'Etat en charge de la famille se sont-ils montrés favorables à la **mise en place d'un groupe de travail sur l'élaboration d'un référentiel unique relatif aux modalités et critères d'évaluation des candidats à l'adoption lors de la procédure d'agrément.**

Lors de son audition au nom de l'ADF, Yves Ackermann, président du conseil général du Territoire de Belfort, a approuvé cette démarche mais a exprimé le **souhait que les conseils généraux et les associations représentatives des familles soient largement associés à la construction de ce référentiel.** Cette condition paraît en effet **nécessaire** si l'on veut que cet outil soit bien compris et appliqué par les départements.

### **3. Créer un fichier national nominatif unique des agréments et des refus d'agrément**

Les agréments étant délivrés indépendamment par chaque département, ceux-ci ne font l'objet d'aucun recensement national systématique. Plus problématique est l'absence de recensement des refus d'agrément.

Pour remédier à cette situation, les rapporteurs proposent de **créer, après avis de la Cnil, un fichier national nominatif des agréments accordés et refusés.**

L'objectif est d'éviter qu'une famille qui se serait vu refuser un agrément dans un département ne postule simultanément dans un autre département. Ainsi, lors du dépôt d'une demande, les services du conseil général seront en mesure de savoir si le postulant a déjà effectué des démarches dans d'autres départements.

### **4. Vérifier annuellement de façon plus rigoureuse la validité des agréments**

La période de validité d'un agrément est de cinq ans. Toutefois, sa validité doit être contrôlée annuellement par les conseils généraux, les familles titulaires de l'agrément devant notifier chaque année leur souhait de poursuivre leur projet d'adoption<sup>1</sup> (situation matrimoniale, abandon du projet d'adoption, changement de domicile, arrivée d'un enfant dans le foyer, ...).

Or, il s'avère que cette notification ou le signalement de changement de domicile<sup>2</sup> ne sont pas toujours effectifs et que les conseils généraux ne procèdent pas systématiquement à la vérification de la validité des agréments. **Les rapporteurs proposent donc que, chaque année, à date fixe, les conseils généraux communiquent au ministère en charge du fichier national unique des agréments, l'état actualisé de ceux qui sont en cours de validité dans leur département.**

En outre, afin d'assurer le caractère pleinement opérant de cette mesure, **les rapporteurs suggèrent de donner la possibilité au président du conseil général de suspendre ou de retirer temporairement l'agrément en l'absence de réponse de ses titulaires au courrier du conseil général dans un délai défini.**

---

<sup>1</sup> Article R. 225-7 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Prévus par l'article R. 225-8 du code de l'action sociale et des familles.

## **5. Adapter les critères légaux d'octroi des agréments aux nouvelles évolutions familiales**

Selon les termes de l'article 343 du code civil, seuls les couples mariés depuis plus de deux ans ou âgés de plus de 28 ans et les célibataires âgés de plus de 28 ans peuvent adopter. Sont ainsi exclus les couples pacsés ou concubins.

N'est-il pas surprenant qu'un couple hétérosexuel pacsé ou vivant en concubinage depuis plus de deux ans ne soit pas en mesure d'adopter alors qu'une personne célibataire l'est ?

**Les rapporteurs estiment que ces règles ne sont plus adaptées aux réalités des formes familiales actuelles. S'ils sont bien conscients qu'un tel sujet présente un caractère éminemment sensible, ils souhaitent toutefois que le débat soit rapidement ouvert.**

### ***D. MIEUX ENCADRER LES DEMANDES D'ADOPTIONS INTERNATIONALES ET FAVORISER L'ADOPTION NATIONALE***

Du fait de l'évolution du nombre de pays d'origine offrant des enfants à l'adoption et de l'augmentation des demandes en provenance de pays d'accueil eux-mêmes de plus en plus nombreux, **la situation de l'adoption internationale nécessite une réflexion de fond sur la façon de mieux encadrer les demandes.**

Au cours de leurs entretiens, les rapporteurs ont clairement vu se dessiner trois axes de propositions qui se trouvent être en conformité avec les principes de la convention de La Haye :

- favoriser le développement de la coopération institutionnelle avec les pays non signataires de la convention pour les encourager à fermer peu à peu leurs frontières aux adoptions individuelles ;

- limiter le nombre de démarches simultanées d'adoptions, que ce soit individuellement, par un OAA ou par l'Afa ;

- encourager le développement de l'adoption nationale en informant mieux les familles sur les voies de l'adoption en France, en favorisant les déclarations d'abandon lorsque la situation de l'enfant le justifie et en étudiant la possibilité de développer l'adoption simple.

### **1. Développer la coopération institutionnelle avec les pays non parties à la convention de La Haye pour les encourager à interdire les démarches individuelles**

Cet objectif s'inscrit dans le cadre de la proposition, formulée par le rapport sur l'adoption de Jean-Marie Colombani, sur la participation plus active de la France aux programmes d'assistance technique de la conférence de La Haye à l'égard des pays d'origine qui n'ont pas encore mis en œuvre la convention.

Outre l'assistance à l'élaboration d'une législation plus protectrice des droits de l'enfant, la coopération institutionnelle avec le pays concerné peut porter sur la mise en place de règles de nature à sécuriser les procédures d'adoption et réduire les risques de dérives éthiques et financières. Sensibilisés à ces questions, **les pays concernés devraient être encouragés à privilégier les adoptions réalisées via un organisme privé ou public.**

### **2. Engager une réflexion sur la limitation du nombre de démarches simultanées d'adoption à l'étranger**

Dans un contexte de gestion tendue des flux de demandes, les rapporteurs estiment nécessaire d'**engager une réflexion sur la limitation du nombre de démarches** qu'un candidat peut entreprendre simultanément dans différents pays.

**Ceci pourrait valoir bien sûr pour les démarches accompagnées par l'Afa elle-même, mais aussi pour les autres démarches d'adoption, qu'elles soient individuelles ou qu'elles passent par l'intermédiaire d'un OAA.**

Bien conscients des réactions qu'une telle mesure peut susciter de la part des familles, les rapporteurs souhaitent qu'un débat puisse avoir lieu sur cette question, tenant compte à la fois :

- de l'intérêt supérieur de l'enfant adopté qui, par définition, a déjà subi le traumatisme de l'abandon. Les rapporteurs estiment en effet qu'il n'est pas envisageable que celui-ci soit de nouveau confronté, au terme du processus d'attachement, à un second abandon du fait du refus de la famille adoptante qui aura déjà accueilli un autre enfant ;

- de l'attente des familles et des craintes qu'elles peuvent avoir quant à leur chance d'arriver au terme d'une seule démarche d'adoption ;

- de la cohérence du projet des familles postulantes, qui sont amenées à motiver le choix du pays d'origine. En effet, le projet d'adoption d'un enfant d'origine africaine n'est pas de même nature que celle d'un enfant chinois ;

- du discrédit résultant, pour le pays d'accueil et l'organisme accompagnateur, de l'abandon d'un enfant après l'apparement et de

l'injustice que cela représenterait pour les familles qui souhaitent accueillir un enfant depuis plusieurs années.

Au nom de ces principes, de nombreux OAA demandent déjà aux familles adoptantes qu'ils accompagnent de ne pas mener simultanément plusieurs démarches d'adoption, mais ils n'ont aucune réelle garantie que tel soit le cas.

C'est pourquoi, si la réflexion s'orientait vers le choix d'une limitation à une seule demande par foyer, quelle que soit la procédure suivie, il faudrait que toute demande auprès de l'Afa ou d'un OAA et toute démarche individuelle soient obligatoirement signalées à l'autorité centrale et enregistrées dans un répertoire national unique.

### **3. Favoriser l'adoption nationale**

Vos rapporteurs observent que, paradoxalement, l'adoption nationale est encore très peu développée en France, alors que le nombre de candidats potentiels à l'adoption (plus de 28 000 agréments sont actuellement en cours de validité) ne cesse d'augmenter.

La réforme de 2005 a engagé une réflexion sur ce sujet en assouplissant la procédure qui conduit le juge à prononcer la déclaration d'abandon. Force est de constater que les résultats sont, à ce jour, peu probants.

C'est la raison pour laquelle les rapporteurs recommandent d'aller plus loin et proposent **d'encourager le développement de l'adoption nationale, d'une part, en informant mieux les familles sur les voies de l'adoption en France, d'autre part, en favorisant les déclarations d'abandon lorsque la situation de l'enfant le justifie et en étudiant la possibilité de développer l'adoption simple.**

En revanche, **ils jugent inopportun d'élargir les compétences de l'Afa à l'adoption nationale**, les problématiques étant différentes de celles de l'adoption internationale. **Afin de lever toute ambiguïté, ils préconisent de renommer l'agence « Agence française de l'adoption internationale ».**

#### *a) Mieux informer les familles sur les voies de l'adoption en France*

Il s'agit en premier lieu de mieux informer les familles sur les possibilités qui s'offrent à elles en France. Il apparaît en réalité que **les voies de l'adoption nationale sont souvent méconnues**, les familles ne sachant pas véritablement à qui s'adresser (très peu d'OAA accompagnent les adoptions nationales).

La responsabilité en revient en réalité aux départements, qui auraient pourtant tout intérêt à mieux faire connaître les possibilités d'adoption des enfants placés à l'aide sociale à l'enfance. Cette information devra être transmise assez tôt dans l'élaboration du projet d'adoption, au cours de la

procédure d'agrément, afin que les familles adoptantes intègrent d'emblée cette donnée dans leur réflexion.

*b) Raccourcir et simplifier les procédures de déclaration d'abandon*

Une part non négligeable des adoptions nationales résulte de la déclaration, par le juge, de l'abandon manifeste de l'enfant par ses parents biologiques. Encore faut-il que le juge soit alerté de cette situation.

Cette responsabilité relève des travailleurs sociaux de l'aide sociale à l'enfance, chargés d'établir un rapport régulier sur la situation des enfants dont ils ont la responsabilité.

Or on observe que, par référence aux dispositions de l'article 350 du code civil, les pratiques des travailleurs sociaux révèlent une faible propension à identifier et signaler le délaissement parental. En effet, leur premier réflexe, et parfois à juste raison, est de tenter de remédier aux causes du délaissement sans se demander si le rétablissement des relations avec la famille biologique se ferait véritablement dans l'intérêt de l'enfant.

C'est pourquoi il paraît indispensable aux rapporteurs d'établir un **référentiel de bonnes pratiques** en la matière, **à destination des juges et des travailleurs sociaux**. Celui-ci pourrait en particulier **les encourager à signaler dans leur rapport sur la situation de l'enfant les indices du délaissement, dès qu'ils apparaissent**.

Ensuite, il reviendrait au juge d'en apprécier juridiquement la réalité et, le cas échéant, de **s'autosaisir du dossier et d'engager la procédure de déclaration d'abandon**.

Enfin, en cas de saisine du juge par les services sociaux, il paraîtrait utile de **réduire les délais d'instruction de la déclaration judiciaire d'abandon, dans l'intérêt de l'enfant**.

*c) Développer le recours à l'adoption simple*

Enfin, **les rapporteurs proposent qu'une réflexion s'engage sur le développement des adoptions simples, en assouplissant les conditions de sa mise en œuvre. Le caractère révocable de ce type d'adoption ainsi que le maintien du lien avec la famille biologique justifieraient que l'adoption simple ne soit pas soumise aux mêmes modalités de mise en œuvre que l'adoption plénière** comme c'est le cas aujourd'hui.

Selon les cas, l'adoption simple peut en effet se révéler être mieux adaptée à la situation familiale de l'enfant, tout en lui permettant de trouver sa place dans une famille d'accueil qui favorisera son épanouissement.

Si des débats ont vu le jour à ce sujet, en particulier sur l'instabilité affective qui pourrait résulter pour l'enfant du maintien des liens avec sa famille biologique, les esprits semblent aujourd'hui beaucoup plus ouverts à l'idée qu'un enfant puisse avoir, en quelque sorte, « deux familles ». Ainsi que l'a souligné, au nom de l'ADF, Yves Ackermann, président du conseil général

du Territoire de Belfort, cette évolution s'explique notamment par la multiplication, au cours des dernières années, des familles recomposées, qui créent des situations comparables d'attachements multiples de l'enfant à ses parents et à ses beaux-parents.

Cela suppose également de sensibiliser les familles concernées à cette nouvelle réalité, l'adhésion à cette situation particulière étant primordiale, car elle comporte une dimension d'insécurité, à la fois juridique et surtout affective pour les parents adoptifs, qu'on ne peut négliger.

C'est la raison pour laquelle **les rapporteurs souhaitent qu'une réforme du régime de l'adoption simple soit étudiée, afin d'améliorer la sécurité affective de l'enfant et son intégration.** Devront être notamment évoquées : la transition facilitée vers un régime d'adoption plénière au bout de quelques années et, en fonction de l'évolution de la situation de l'enfant, l'acquisition de la nationalité française, non automatique dans le cadre d'une adoption simple, ainsi que les conditions de révocabilité de l'adoption.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 3 mars 2009, sous la présidence commune de **Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, et de **Yann Gaillard, vice-président de la commission des finances**, la commission des affaires sociales et la commission des finances ont entendu **Auguste Cazalet, co-rapporteur au nom de la commission des finances**, **Albéric de Montgolfier, co-rapporteur au nom de la commission des finances**, et **Paul Blanc, co-rapporteur au nom de la commission des affaires sociales**.

**Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, s'est félicité que les commissions des finances et des affaires sociales aient, pour la première fois, mené conjointement une mission de contrôle budgétaire, sur un sujet d'intérêt commun, celui de l'adoption internationale. Il a souhaité que cette coopération entre les deux commissions puisse se renouveler sur d'autres thèmes.

**Yann Gaillard, vice-président de la commission des finances**, a indiqué que, au moment où le Gouvernement annonce sa volonté de réforme dans ce domaine, il est utile que le Sénat apporte son expertise sur l'agence française de l'adoption (Afa) et, plus généralement, sur le système français de l'adoption internationale, qui ont fait l'objet de critiques récentes à la fois de la Cour des comptes, dans le cadre de son dernier rapport public annuel, et de Jean-Marie Colombani, dans son rapport sur l'adoption.

A la demande des présidents Jean Arthuis et Nicolas About, ce sujet fera d'ailleurs l'objet d'un prochain débat en séance plénière dans le cadre de la semaine d'ordre du jour réservé au contrôle.

Après avoir précisé le cadre de la mission de contrôle et la démarche suivie, **Auguste Cazalet, co-rapporteur au nom de la commission des finances**, a rappelé que l'Afa a été créée par la loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption afin d'offrir une troisième voie pour l'adoption à ceux qui ne peuvent pas être pris en charge par un organisme autorisé pour l'adoption (OAA) et qui ne souhaitent pas engager seuls les démarches pour adopter. Face à la politique de fermeture progressive aux adoptions individuelles appliquée par certains pays parties à la convention de La Haye de 1993, la création d'un intermédiaire public de l'adoption avait alors suscité de grands espoirs dans les foyers concernés.

Trois objectifs principaux ont été assignés à l'Afa : favoriser la diminution de la part des adoptions individuelles dans les adoptions internationales, souvent mal perçues par les pays d'origine ; accepter tous les dossiers sans critères discriminants, sans qu'il en résulte un engagement de succès de la procédure d'apparement, le choix relevant des pays d'origine ; permettre un meilleur accompagnement des parents dans toutes les démarches nécessaires à l'adoption.

L'agence a donc une triple mission : informer, conseiller et servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de moins de quinze ans. Or, cette dernière mission d'accompagnement des familles, en particulier, semble n'avoir pas été pleinement remplie.

L'agence est autorisée à intervenir comme intermédiaire pour l'adoption sur l'ensemble du territoire national, alors que les OAA doivent faire l'objet d'une autorisation dans chaque département. Sa capacité à agir dans les pays d'origine des enfants varie selon deux cas de figure : l'Afa est habilitée à intervenir de droit dans l'ensemble des Etats parties à la convention de La Haye ; dans les pays qui n'en sont pas signataires, elle peut exercer son activité sur habilitation du ministre chargé des affaires étrangères. Du point de vue juridique, l'agence prend la forme d'un groupement d'intérêt public (Gip), constitué de trois catégories de personnes morales : l'Etat, les départements et les trois fédérations représentatives des OAA.

Puis **Albéric de Montgolfier, co-rapporteur au nom de la commission des finances**, a présenté le budget et les effectifs de l'Afa, ainsi qu'un premier bilan de son action. Ses ressources proviennent pour l'essentiel des subventions versées par l'Etat, inscrites sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » : une dotation de 4 millions d'euros a ainsi été votée chaque année en loi de finances. L'agence perçoit également des recettes provenant des familles, ainsi que des produits financiers correspondant au placement de ses fonds disponibles. Ses dépenses sont, pour la quasi totalité, des dépenses de fonctionnement dont, pour les deux tiers, des dépenses de personnel.

La mise en place progressive, voire lente, de l'Afa s'est traduite par une sous-consommation des crédits qui lui ont été alloués. A cet égard, le maintien à 4 millions d'euros de la subvention accordée à l'agence en loi de finances initiale peut apparaître comme une volonté d'affichage. La subvention n'a été intégralement versée qu'une seule fois, en 2006, et s'est élevée à 2,9 millions d'euros en 2007 et en 2008. En dépit des réductions opérées, l'Afa conserve, à la fin de l'exercice 2008, un fonds de roulement de 2,2 millions d'euros, correspondant à près de six mois de fonctionnement. Une partie de ce fonds de roulement est cependant mobilisée au cours des premiers mois de l'année, en raison du versement tardif des subventions de l'Etat.

Pour fonctionner, l'agence s'appuie sur des effectifs directs travaillant au siège de l'agence à Paris, soit 32,3 équivalents temps plein (ETP) au 1<sup>er</sup> janvier 2009, hors mises à disposition. Outre quelques détachements, les agents sont majoritairement des agents de droit public en contrat à durée déterminée. Au départ, l'agence avait embauché des agents de droit privé mais il est apparu ensuite qu'elle n'en avait pas la possibilité en tant que Gip présentant un caractère administratif. Cette situation témoigne du manque d'expertise de l'agence, faiblesse que l'on retrouve encore aujourd'hui dans sa difficulté à définir précisément les évolutions qu'elle envisage pour ses personnels.

En effet, alors que la loi de finances pour 2009 a fixé un plafond d'emplois de trente-trois ETP, l'Afa avait pensé procéder en 2009 à des recrutements allant au-delà de ce plafond. En outre, se pose un problème technique lié à une éventuelle requalification de certains agents aujourd'hui mis à disposition par le ministère de la justice. Au-delà de l'aspect anecdotique, ce défaut d'analyse révèle les difficultés rencontrées par l'agence dans sa gestion, notamment celle de ses personnels. **Albéric de Montgolfier, co-rapporteur**, a toutefois précisé qu'elle n'est pas seule en cause, les services de tutelle devant exercer un suivi plus sérieux de ces sujets.

L'agence dispose par ailleurs de correspondants départementaux, qui sont des agents des conseils généraux, ainsi que de correspondants locaux à l'étranger dans certains pays. Ces derniers, rémunérés par l'agence, ne sont pas inclus dans le plafond d'emplois pour le moment. Or on observe, même s'il convient d'être prudent dans l'analyse de ces données, que leur nombre n'est pas proportionnel à celui des adoptions réalisées par l'agence. A cet égard, la mise sous plafond d'emplois conduirait à une meilleure justification des choix opérés. En outre, selon le contrôleur financier, la rémunération accordée à ces agents est la plupart du temps supérieure à celle pratiquée par le ministère des affaires étrangères pour ses recrutés locaux.

L'agence dispose donc de moyens publics importants, notamment en comparaison des subventions versées aux OAA : ceux-ci ont reçu de la part du ministère des affaires étrangères et européennes des subventions d'un montant global oscillant entre 125 000 et 143 000 euros de 2004 à 2008. Un effort supplémentaire est toutefois prévu en 2009, puisque plus de 450 000 euros sont inscrits au budget, dont 300 000 euros au titre de la coopération.

Tous ces éléments conduisent à qualifier de décevants les premiers résultats de l'agence. On constate ainsi la baisse du nombre des adoptions réalisées par l'Afa en 2008, qui ne représentent que 17,8 % du total des adoptions réalisées contre 19 % en 2007. De plus, contrairement aux OAA, l'Afa n'assure pas l'accompagnement financier des familles adoptantes. Par ailleurs, les pays étrangers ont souvent du mal à identifier l'agence, parfois confondue avec l'autorité centrale ou avec les organismes autorisés pour l'adoption.

**Albéric de Montgolfier, co-rapporteur**, a ajouté que les appréciations portées sur l'action de l'agence au cours des auditions menées par la mission ont été variables. Certains, notamment les représentants des conseils généraux, l'ont jugée positive du point de vue de l'information mise à leur disposition. D'autres ont été beaucoup plus critiques, en particulier les familles adoptantes, qui ont parfois mal compris certains choix de l'Afa. Quant aux relations entretenues par l'agence avec les OAA, une forme de compétition ou de concurrence a pu naître, ce qui n'apparaît pas souhaitable dans le cadre de la stratégie globale de la France en matière d'adoption internationale.

Puis **Paul Blanc, co-rapporteur au nom de la commission des affaires sociales**, a fait valoir que, sans contester le caractère décevant des résultats obtenus par l'Afa, les critiques de son action ont été, à son sens, d'une sévérité excessive.

En effet, au-delà des dysfonctionnements propres à l'agence, la dégradation du contexte de l'adoption internationale et le caractère inachevé de la réforme de 2005 expliquent, pour une large part, les difficultés rencontrées par l'Afa.

En premier lieu, sa création est intervenue alors que le nombre d'adoptions internationales diminuait, quelle que soit la nationalité des familles candidates : entre 2005 et 2008, celles accordées aux ressortissants français sont passées de 4 136 à 3 271, soit une baisse de plus de 20 % en trois ans. On a toutefois observé une légère amélioration en 2008, avec une hausse de 3,4 %.

Par ailleurs, 70 % des adoptions françaises à l'étranger ont été réalisées dans des pays non signataires de la convention de La Haye, dans lesquels l'agence n'est pas présente de plein droit. Elle n'est, par exemple, pas implantée en Ethiopie, en Russie ou Haïti - ce devrait toutefois être le cas en 2009 pour ces deux derniers pays - alors que près de la moitié des enfants adoptés par des familles françaises sont originaires de ces trois Etats non signataires de la convention.

Il faut savoir que sa mise en œuvre progressive a conduit les pays signataires à durcir peu à peu leur législation vis-à-vis de l'adoption internationale. Il peut alors en résulter la fermeture du pays aux adoptions individuelles, la priorité donnée, dans l'intérêt de l'enfant, à l'adoption nationale ou encore un degré d'exigence accru sur les qualités requises des futurs parents adoptifs (âge, revenus, niveau de diplôme, etc.).

Le second facteur expliquant les difficultés de l'Afa tient au caractère inachevé de la réforme de 2005.

D'abord, la réorganisation des institutions françaises en charge de l'adoption n'est intervenue que tardivement. Ainsi, le transfert à l'agence des dossiers individuels d'adoption et des compétences de gestion de l'ex-mission pour l'adoption internationale (MAI) n'a été que partiel. L'absence de réflexion d'ensemble sur les conséquences de ce transfert s'est traduite à la fois :

- par un effacement du secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI), qui n'a exercé ni son rôle de pilotage et de coordination, ni celui de représentant de l'autorité centrale française à l'étranger et dans les instances internationales de l'adoption ;

- par l'absence de convention d'objectifs et de gestion entre l'agence et les ministères de tutelle et, de fait, l'absence de stratégie coordonnée des implantations des OAA et de l'Afa dans les pays d'origine des enfants à adopter ;

- en conséquence, par une mauvaise identification des rôles respectifs de l'autorité centrale et de l'agence, qui a pu conduire à des incohérences dans les informations transmises aux familles ou à des doubles emplois.

Ceci étant, les réformes engagées en août 2008 par le Gouvernement, sous la responsabilité du nouvel ambassadeur pour l'adoption internationale, Jean-Paul Monchau, semblent aller dans le bon sens. Elles visent notamment à renforcer et réorganiser l'autorité centrale.

**Paul Blanc, co-rapporteur**, a ensuite fait observer que les deux autres objectifs de la réforme de 2005 qui visaient respectivement à harmoniser les conditions de délivrance des agréments et à développer l'adoption nationale n'ont pas davantage été atteints. Avec plus de 28 000 agréments en cours de validité, soit sept fois plus que d'enfants à adopter, et seulement 775 enfants adoptés en France sur les quelque 3 200 pupilles d'Etat, les chiffres plaident en faveur d'une évolution des pratiques dans ces deux domaines.

Enfin, il a évoqué certaines difficultés propres à l'Afa, qui ont affecté son action :

- le statut public de l'agence, qui justifie son assujettissement aux règles de la comptabilité publique, l'a empêchée d'assurer l'accompagnement à l'étranger des transactions financières des familles adoptantes, celles-ci se faisant très souvent en liquide. Des solutions existent mais elles nécessitent des montages parfois complexes ;

- l'agence, contrairement aux OAA, n'est pas habilitée à mener seule des opérations de coopération, même lorsqu'elles sont de nature humanitaire. Or, celles-ci sont souvent l'unique moyen de nouer des relations de confiance avec les orphelinats des pays d'origine ;

- l'Afa ayant vocation à accueillir l'ensemble des demandes sans opérer de sélection, les familles peuvent déposer simultanément jusqu'à trois ou quatre dossiers dans différents pays. Outre l'engorgement qui en résulte, cette situation pose un problème éthique : il n'est en effet pas acceptable qu'un enfant déjà abandonné une fois puisse l'être une seconde fois après l'apparemment, par une famille qui aurait, entre-temps, accueilli un autre enfant. Qui plus est, la multiplication de ces cas de renoncement tardif contribue évidemment à discréditer l'organisme accompagnateur et le pays d'accueil. Au vu de ces observations, il semble souhaitable d'engager une réflexion sur la limitation du nombre de démarches d'adoption réalisées simultanément par un même foyer.

Il faut donc espérer que la réforme annoncée de l'adoption créera des conditions favorables à un meilleur fonctionnement de l'agence et à l'atteinte des objectifs qui lui ont été fixés.

Puis **Auguste Cazalet, co-rapporteur**, a plaidé pour qu'une seconde chance soit donnée à l'Afa, considérant que les réformes engagées ou envisagées par le Gouvernement sur le double front de l'adoption internationale et nationale vont dans le bon sens. Pour en accroître l'efficacité, la mission a préconisé une clarification des rôles et de l'organisation de l'ensemble des acteurs en charge de l'adoption.

Cette première série de recommandations porte sur :

- le renforcement de la mission de pilotage et de coordination de l'autorité centrale française, tant à l'égard de l'Afa que des OAA, ce qui suppose à la fois la signature rapide d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion avec l'agence et chaque OAA ; la présence d'un représentant de l'autorité centrale à l'ensemble des réunions internationales et européennes sur l'adoption et la création d'un portail Internet unique de l'adoption internationale, afin de garantir la cohérence des informations communiquées aux familles ;

- l'analyse globale des effectifs et des compétences respectifs de l'autorité centrale, de l'Afa et du réseau diplomatique ;

- la définition d'une stratégie coordonnée d'implantation des OAA et de l'agence dans les pays d'origine des enfants ; ceci suppose que l'Afa soit habilitée à intervenir, de droit, dans les pays non parties à la convention de La Haye, dans lesquels on observe généralement un nombre important de démarches individuelles et que soient précisées les actions de coopération et d'aide humanitaire qui pourraient favoriser l'implantation de l'agence dans de nouveaux pays ;

- le renforcement des OAA, notamment sur le plan financier : la contractualisation prévue avec l'Etat doit être l'occasion de faire le point sur leur situation financière, que la Cour des comptes qualifie, pour certains d'entre eux, de « fragile » ; elle doit aussi permettre d'instaurer des mécanismes d'incitation financière à la mutualisation de leurs moyens, voire à leur regroupement. De ce point de vue, il apparaît souhaitable que le ministère des affaires étrangères et européennes devienne l'interlocuteur budgétaire unique des OAA ;

- la mobilisation de l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire pour faciliter et améliorer le suivi des dossiers d'adoption, lorsqu'ils ont été transmis aux pays d'origine.

Puis **Albéric de Montgolfier, co-rapporteur**, a présenté une deuxième série de propositions relative à la rationalisation du fonctionnement de l'Afa, ce qui suppose :

- de permettre à l'Afa d'accompagner financièrement les familles dans les pays d'origine des enfants, comme peuvent le faire les OAA, grâce à la mise en place de régies et à la mobilisation du réseau diplomatique ;

- de modifier la loi afin d'autoriser l'Afa à mener des actions de coopération dite « humanitaire », sous la forme de micro-projets, étant entendu que la coopération institutionnelle continuerait de relever du ministère des affaires étrangères et européennes. Pour des raisons éthiques, ces actions de coopération humanitaire devront faire l'objet d'une validation expresse et préalable de l'autorité centrale ;

- de mieux mettre en valeur les actions de coopération menées par l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs privés pour renforcer l'image de la France auprès des pays d'origine. La mise en place d'un fonds dédié ou d'une fondation, fonctionnant de manière souple, pourrait ainsi être étudiée ;

- enfin, pour remédier à certaines incompréhensions qui ont pu naître, d'accorder un siège d'observateur, sans droit de vote, aux associations des familles au sein du conseil d'administration de l'agence.

En revanche, il n'a pas jugé souhaitable d'élargir les compétences de l'Afa au domaine de l'adoption nationale.

Il a ensuite formulé plusieurs propositions visant à remédier à certaines faiblesses administratives de l'agence :

- renforcer le pilotage des dépenses et des effectifs, en lien avec la tutelle qui devrait exercer un contrôle plus attentif de la structure et mieux analyser les enjeux en amont. La prochaine convention d'objectifs et de gestion (Cog) devrait pouvoir y contribuer ;

- définir une évolution des effectifs sur le moyen terme, dans le cadre de la Cog et en tenant compte de la nouvelle stratégie d'action de l'agence. Les moyens de l'agence devront être analysés de manière globale, en prenant en compte ceux dédiés par le ministère des affaires étrangères à l'adoption internationale, tant au sein de l'autorité centrale que des postes diplomatiques à l'étranger. Il serait utile que le ministère des affaires étrangères et européennes procède à un audit des procédures en vigueur, afin de maîtriser l'évolution des effectifs dans leur ensemble et d'identifier les complémentarités ou les redondances qui peuvent exister ;

- prévoir que le plafond des autorisations d'emplois englobe l'ensemble des effectifs de l'agence, y compris les correspondants locaux à l'étranger et que l'agence s'aligne sur les grilles de référence du ministère des affaires étrangères pour la rémunération de ces correspondants.

Dans ces conditions, **Albéric de Montgolfier, co-rapporteur**, a estimé que le budget de l'agence pour 2010 apparaîtrait comme un « moment de vérité », permettant de définir un nouveau cadre pour l'Afa. Il a donc invité le Gouvernement à justifier très précisément les crédits qui seront proposés par le prochain projet de loi de finances, les dotations attribuées les années passées à l'Afa ayant été surévaluées compte tenu du niveau de son fonds de roulement.

**Paul Blanc, co-rapporteur**, a ensuite présenté les propositions relatives à l'amélioration des conditions de délivrance des agréments par les conseils généraux :

- améliorer l'information des candidats à l'adoption, en particulier grâce à des réunions d'information collectives intervenant avant la confirmation de la demande d'agrément ;

- harmoniser les pratiques des conseils généraux en créant, de façon concertée, un référentiel national d'évaluation des candidats à l'adoption ;

- constituer un fichier nominatif national unique des agréments et des refus d'agréments, afin d'éviter que des candidats qui se seraient vu refuser l'agrément dans un département ne postulent dans un autre département ;

- contrôler chaque année, de façon systématique et rigoureuse, la validité des agréments, ce qui pourrait se traduire par leur retrait, définitif ou temporaire ;

- engager une réflexion sur l'adaptation de la législation de l'adoption aux nouvelles réalités familiales, en particulier sur les modalités d'accès à l'adoption pour les couples concubins ou pacsés, qui en sont exclus pour l'instant.

Enfin, une dernière série de propositions vise à mieux encadrer les demandes d'adoptions internationales, l'afflux de demandes exerçant en effet une pression souvent mal ressentie par les pays d'origine des enfants. Conformément aux principes de la convention de La Haye, il conviendrait de :

- favoriser le développement de la coopération institutionnelle avec les pays non signataires de la convention pour les encourager à fermer peu à peu leurs frontières aux adoptions individuelles ;

- engager une réflexion sur la limitation du nombre de démarches simultanées d'adoption réalisées par une même famille, que ce soit individuellement, par un OAA ou par l'Afa ;

- encourager le développement de l'adoption nationale en informant mieux les familles sur les voies de l'adoption en France, en favorisant les déclarations d'abandon lorsqu'elles sont dans l'intérêt de l'enfant et en étudiant la possibilité de développer l'adoption simple.

Indiquant que certaines des mesures proposées devraient figurer dans un futur projet de loi, dont l'adoption en conseil des ministres est prévue pour le début du mois d'avril, **Paul Blanc, co-rapporteur**, a souhaité que les préconisations du Sénat contribuent utilement à la réflexion de tous sur ce sujet sensible.

Reconnaissant l'intérêt d'agir, en amont de l'agrément, pour permettre l'information des familles, **Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, a regretté que l'on ne se préoccupe pas suffisamment du suivi des enfants après l'adoption, ce qui conduit à la méconnaissance des problèmes qui peuvent survenir ensuite, soit de violence à l'encontre des enfants adoptés, pouvant aller jusqu'à la maltraitance, soit de rejet des parents adoptifs.

**Alain Milon** a salué la pertinence des propositions des rapporteurs et a souligné que, avec dix fois moins de moyens, les OAA réalisent deux fois plus d'adoptions, ce qui conduit à s'interroger sur le bien-fondé de l'existence de l'agence. Cette contre-performance provient essentiellement, selon lui, des défaillances de la gouvernance de l'Afa, que ce soit au niveau des autorités de tutelle ou de la direction générale de l'agence elle-même.

Dans le cadre de l'adoption nationale, il a suggéré que les procédures judiciaires qui conduisent à une déclaration d'abandon interviennent plus tôt, à savoir dès l'apparition des premiers signes de délaissement et lorsque les enfants sont encore jeunes et plus facilement adoptables.

S'agissant de l'adoption internationale, il a confirmé la nécessité de doter l'agence de la faculté de mener des opérations de coopération humanitaire en faveur des enfants placés qui ne seront pas adoptés. Le soutien apporté aux orphelinats des pays d'origine constitue bien souvent le passage obligé pour obtenir l'accréditation du pays d'origine et se voir proposer des enfants à l'adoption ; c'est notamment le cas au Vietnam.

En ce qui concerne l'utilité de l'agence, **Paul Blanc, co-rapporteur**, a fait valoir que le titre retenu pour le rapport, « Une seconde chance pour l'Afa », illustre bien le sentiment des rapporteurs : en l'absence de résultats probants, cette institution n'aura pas une autre occasion de justifier son maintien.

Il a par ailleurs souligné la qualité des réponses apportées par l'agence tout au long de la mission de contrôle et estimé que la nomination d'une nouvelle directrice générale en février dernier témoigne de la volonté de rectifier les erreurs passées.

**Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, a considéré comme paradoxal que 70 % des adoptions internationales soient réalisées dans des Etats non parties à la convention de La Haye, alors que l'agence n'est habilitée de droit que dans les pays l'ayant ratifiée. Il a souhaité connaître la répartition entre les pays d'origine et les pays d'accueil parmi les Etats signataires.

**Paul Blanc, co-rapporteur**, a répondu que les pays d'origine représentent un peu moins de la moitié des soixante-dix-huit Etats parties à la convention.

**Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, a estimé nécessaire de favoriser l'intervention de l'Afa dans les pays non signataires de ladite convention.

**Albéric de Montgolfier, co-rapporteur**, a précisé que l'Afa est actuellement habilitée par la loi à intervenir dans les pays signataires de la convention de La Haye, tandis que son implantation dans ceux qui ne l'ont pas signée nécessite une autorisation spécifique de l'autorité centrale française. Dans les deux cas, l'Afa doit aussi être accréditée auprès du pays d'origine. De ce fait, l'agence n'a encore réalisé aucune adoption en Haïti, en Ethiopie ou en Russie, alors que près de la moitié des enfants adoptés à l'étranger par les familles

françaises proviennent de ces trois pays, non signataires de la convention. En 2009, l'Afa devrait toutefois concrétiser son implantation en Russie et en Haïti, afin d'être présente là où les enfants proposés à l'adoption sont les plus nombreux.

**Paul Blanc, co-rapporteur**, a rappelé qu'une des préconisations de la mission consiste précisément à permettre à l'Afa d'intervenir, de droit, dans les pays non parties à la convention de La Haye.

**Guy Fischer** a observé que le constat dressé par les rapporteurs fait apparaître un certain nombre de difficultés relatives à la gouvernance et aux compétences de l'agence. Il s'est interrogé sur la portée et l'intérêt de la signature d'une convention d'objectifs et de gestion.

**Paul Blanc, co-rapporteur**, a considéré à nouveau que la désignation d'une nouvelle directrice générale devrait permettre de donner un nouvel élan à l'Afa et a jugé nécessaire la signature d'une convention d'objectifs et de gestion, afin de clarifier la stratégie de l'agence et ses modalités d'évaluation. Par ailleurs, les autorités de tutelle devraient s'impliquer davantage dans le suivi de sa gestion.

**Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, s'est enquis de l'adaptation éventuelle des procédures d'adoption au regard de l'application de la kafala, qui constitue une modalité spécifique pour recueillir un enfant, compatible avec la religion musulmane.

Il a signalé les difficultés rencontrées par les candidats à l'adoption pour obtenir leur agrément, ce qui peut les inciter à multiplier les démarches pour accroître leurs chances, et s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'allonger la durée de validité des agréments.

Il a également souhaité obtenir des précisions sur les relations entretenues par l'Afa avec les OAA, notamment dans les pays non parties à la Convention de La Haye.

**Jacky Le Menn** s'est interrogé sur la capacité de l'Afa à intervenir dans ces pays et a suggéré l'établissement d'un modus operandi entre l'agence et les OAA.

**Alain Milon** a fait observer que les OAA n'acceptent pas d'accompagner un candidat à l'adoption qui déclare avoir déjà engagé une démarche par le biais d'un autre organisme. Il a également considéré que l'Afa n'a pas joué le jeu de la coordination avec les OAA et a souligné le grand nombre des adoptions individuelles.

**Paul Blanc, co-rapporteur**, a répondu que le développement de l'adoption simple pourrait apporter une solution à la problématique spécifique de la kafala, dans le cadre de procédures adaptées, dans la mesure où elle n'entraîne pas de rupture du lien biologique. Il existe également un système de parrainage, plus souple, qui est en train de se développer.

Revenant sur la question de l'adoption nationale et des moyens de la développer, **Albéric de Montgolfier, co-rapporteur**, a observé que les travailleurs sociaux ont, pour des raisons culturelles, des difficultés à admettre la rupture du lien biologique et à signaler des enfants délaissés et susceptibles d'être adoptés. Une autosaisine des juridictions permettrait de résoudre cette difficulté.

**Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, a confirmé le caractère délicat de la reconnaissance d'une situation d'abandon.

**Michèle André** a noté l'attachement traditionnel au maintien des liens biologiques et a estimé que la procédure de l'adoption simple, qui constitue une voie médiane, est insuffisamment mise en avant et développée. Cette question conduit, de manière plus large, à aborder la problématique de la capacité à éduquer un enfant et à construire une vie, au-delà des liens biologiques entretenus avec la famille. Elle a enfin signalé qu'il n'est juridiquement pas possible, pour un candidat à l'adoption, d'obtenir un agrément dans plusieurs départements.

**Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, a fait valoir qu'il est néanmoins possible d'essayer d'obtenir un agrément dans plusieurs départements successifs, le cas échéant en déménageant. Il est revenu sur les difficultés rencontrées par les candidats pour l'obtenir et sur le caractère parfois contestable de refus d'agrément dont on ne comprend pas les motifs. Il a par ailleurs estimé que la progression du nombre de familles recomposées pourrait faciliter une meilleure compréhension de la démarche de l'adoption simple.

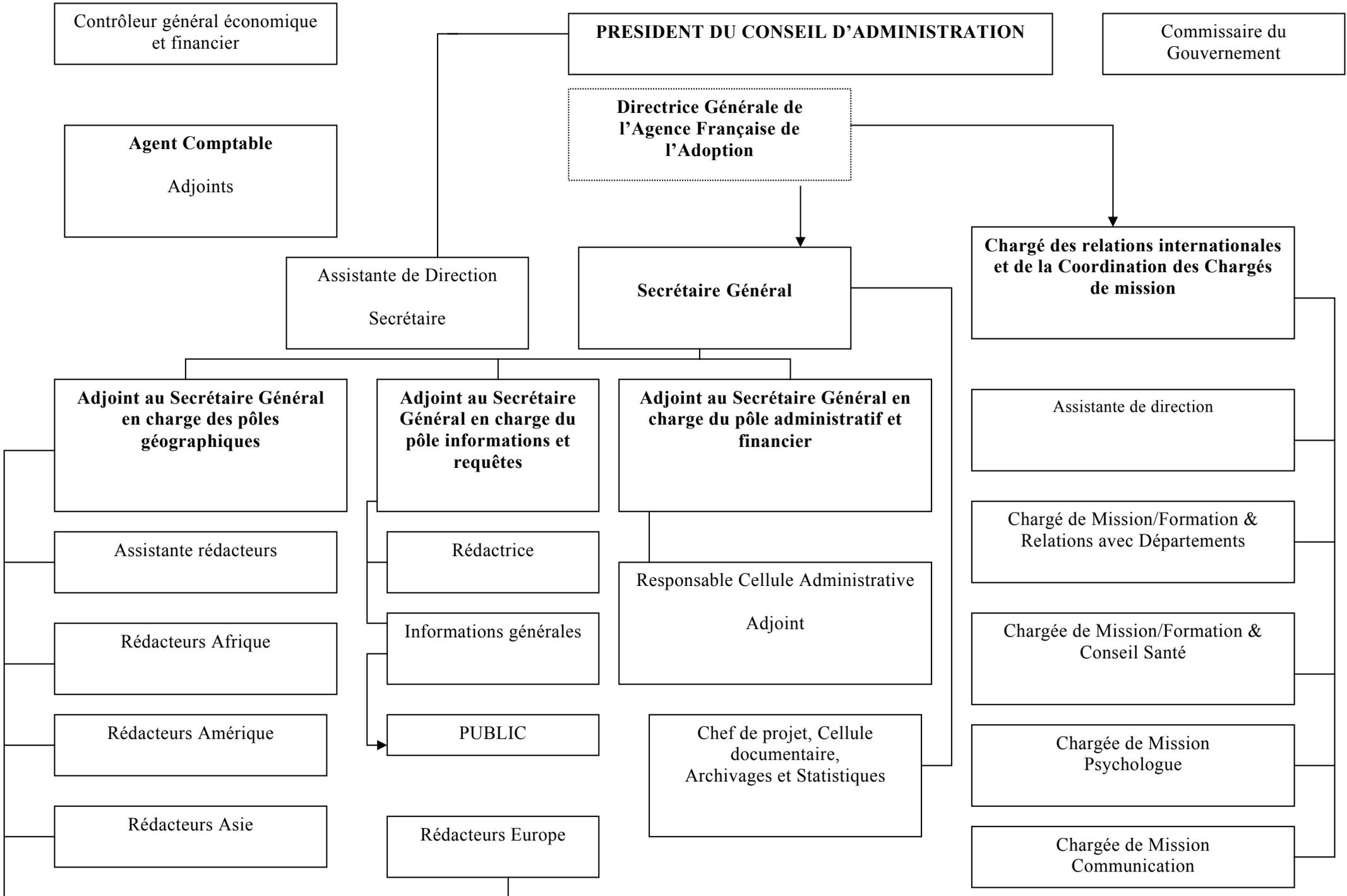
**Yann Gaillard, vice-président de la commission des finances**, a pris la mesure des nombreuses questions soulevées à l'occasion de cette mission de contrôle, dont l'ampleur justifierait la conduite d'investigations complémentaires. Les difficultés évoquées ne peuvent que faire conclure à la nécessité de rendre le système français de l'adoption plus efficace.

**Nicolas About, président de la commission des affaires sociales**, a confirmé qu'un débat sur les conclusions de ce rapport interviendra en séance plénière au mois d'avril, dans le cadre de l'ordre du jour réservé à l'évaluation et au contrôle du Sénat.

Enfin, la commission des finances et la commission des affaires sociales ont **donné acte de leur communication** aux rapporteurs et ont autorisé **la publication de ces travaux sous la forme d'un rapport d'information**.



**ANNEXE 1 :**  
**ORGANIGRAMME DE L'AGENCE FRANÇAISE**  
**DE L'ADOPTION**



## **ANNEXE 2 :**

### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

#### **I. REPRÉSENTANTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION**

- **M. Yves Nicolin**, député, président du conseil d'administration de l'agence ;
- **Mme Laure de Choiseul**, directrice générale de l'agence ;
- **M. Cyril Pacquaux**, secrétaire général ;
- **M. Guy Douffet**, chargé des relations internationales et de la coordination des chargés de mission ;
- **M. Charles Baudoux**, adjoint au secrétaire général en charge des pôles géographiques ;
- **M. Arnaud Del Moral**, adjoint au secrétaire général en charge du pôle informations et requêtes ;
- **Mme Marie Audubert**, adjointe au secrétaire général en charge du pôle administratif et financier.

Les rapporteurs ont effectué un déplacement au siège de l'agence, le 4 février 2009.

#### **II. REPRÉSENTANTS DES MINISTÈRES ET DES AUTORITÉS DE TUTELLE**

##### ***A. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES***

- **Mme Rama Yade**, secrétaire d'Etat chargée des affaires étrangères et des droits de l'Homme ;
- **M. Eric Walter**, conseiller au cabinet de la secrétaire d'Etat chargée des affaires étrangères et des droits de l'Homme ;
- **M. Jean-Paul Monchau**, ambassadeur chargé de l'adoption internationale ;
- **M. Richard Bos**, secrétaire général de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale (ACAI).

***B. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA SOLIDARITÉ, DE LA FAMILLE ET DE LA VILLE***

- **M. Mickaël Weiss**, conseiller technique au cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de la famille ;
- **M. Fabrice Heyriès**, directeur général de l'action sociale ;
- **M. Pierre-Yves Eyraud**, chef du bureau enfance et famille ;
- **Mme Catherine Briand**, adjointe chef du bureau enfance et famille.

***C. MINISTÈRE DE LA JUSTICE***

- **Mme Pascale Fombeur**, directrice des affaires civiles et du Sceau ;
- **M. Christophe Jacquot**, adjoint au chef du service des affaires européennes et internationales ;
- **Mme Olivia Diego**, adjointe au chef du bureau des questions juridiques et du contentieux, service des affaires européennes et internationales.

***D. CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE MINISTÉRIEL PRÈS LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS***

- **Mme Josette Goineau**, contrôleur général économique et financier ;
- **M. Jean-Pierre Descamps**, adjoint au contrôleur général.

**III. REPRÉSENTANTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX**

***A. ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE***

- **M. Yves Ackermann**, président du conseil général du Territoire de Belfort ;
- **M. Gilles Rappinat**, chef du service social de l'Assemblée des départements de France ;
- **Mme Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement.

***B. SÉNATEURS EXERÇANT LES FONCTIONS DE PRÉSIDENT DE CONSEIL GÉNÉRAL***

- **M. Jean Arthuis**, président de la commission des finances du Sénat, président du conseil général de la Mayenne ;
- **M. Yves Daudigny**, sénateur, président du conseil général de l'Aisne ;
- **M. Claude Jeannerot**, sénateur, président du conseil général du Doubs ;
- **M. Gérard Miquel**, sénateur, président du conseil général du Lot.

**IV. AUTRES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES**

***A. REPRÉSENTANTS DES ORGANISMES AUTORISÉS POUR L'ADOPTION***

- **M. Guy Mine**, président de la Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption (FFOAA) ;
- **Mme Anne-Marie Boucher**, présidente du Collectif pour l'adoption internationale ;
- **Mme Geneviève André-Trévenec**, directrice de l'adoption de Médecins du Monde.

***B. AUTRES PERSONNALITÉS QUALIFIÉES***

- **M. Alain Milon**, sénateur, rapporteur de la proposition de la portant réforme de l'adoption ;
- **M. Jean-Marie Colombani**, auteur du *Rapport sur l'adoption* (La Documentation française, 2008) ;
- **Mme Janice Peyré**, présidente d'Enfance et familles d'adoption (EFA).