



**Inspection générale des
Services judiciaires
1/04**

**Inspection générale
des Affaires étrangères
19**

**Inspection générale
des Affaires sociales
200402**

MISSION SUR LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE L'ADOPTION INTERNATIONALE

RAPPORT FINAL

établi par

Marianne ABELSON-LAURANS
Inspecteur
des Services judiciaires

Philippe LARRIEU
Inspecteur
des Affaires étrangères

Bernard MARROT
Inspecteur Général
des Affaires sociales

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	5
<u>I - Les données du problème</u>	6
1/. <u>Un phénomène récent et en croissance rapide</u>	6
2/. <u>Une géographie en constante évolution</u>	7
3/. <u>Un dispositif mouvant</u>	7
4/. <u>Conséquences pour la France</u>	7
<u>II - Les principales raisons de la fragilité du dispositif français d'adoption internationale</u>	9
1/. <u>Une procédure d'agrément inadaptée à l'adoption internationale</u>	9
1.1. <i>L'insuffisance de l'information délivrée aux candidats à l'adoption internationale</i>	9
1.2. <i>L'organisation des services départementaux face à la demande d'adoption internationale est inégale</i>	11
1.3. <i>La préparation des candidats à l'adoption internationale est très lacunaire</i>	12
1.4. <i>L'insuffisance des critères d'agrément</i>	13
2/. <u>L'accompagnement des postulants vers l'enfant est déficient</u>	15
2.1. <i>L'Autorité centrale n'est pas en mesure de remplir pleinement ses missions</i>	15
2.2. <i>La mission de l'adoption internationale (MAI) est trop isolée et confrontée à un conflit d'attributions</i>	16
2.3. <i>Le réseau français des OAA n'est pas adapté au contexte nouveau de l'adoption internationale</i>	20
2.3.1. <i>Sur 40 O.A.A., 12 seulement réalisent plus de 30 adoptions annuelles</i>	20
2.3.2 <i>A peine 1/3 des O.A.A. satisfont aux conditions de l'habilitation</i>	21
<i>a) situation des O.A.A. au regard des conditions d'habilitation</i>	21
<i>b) situation des OAA au regard des conditions de fonctionnement</i>	22
2.4. <i>La double procédure d'autorisation et d'habilitation des OAA n'est pas adaptée aux exigences de l'adoption internationale</i>	25
3/. <u>Le recours à l'adoption internationale par la voie individuelle : le risque d'une impasse</u>	26
4/. <u>Les interrogations quant à l'utilisation de notre dispositif diplomatique et consulaire</u>	27
4.1. <i>L'adoption internationale tient une place limitée dans les missions dévolues à nos postes consulaires</i>	27
4.2. <i>Dans la pratique, les personnels de nos consulats maîtrisent pourtant bien les phénomènes d'adoption</i>	28
4.3. <i>Des améliorations sont cependant souhaitables pour pallier certaines lacunes</i>	28
4.3.1. <i>Destinée à créer un climat favorable aux adoptants français dans un contexte légal et réglementaire rendant presque partout l'accès à l'enfant plus difficile, la</i>	28

<i>coopération en matière d'aide à l'enfance n'est pas assez articulée avec celle qui concerne l'adoption internationale</i>	
<i>4.3.2. Dans certains pays, la coopération entre consulats européens mériterait d'être développée</i>	29
<i>4.4. L'action de nos postes continuera cependant à s'exercer dans une double logique</i>	29
5/. <u>Un recours trop exclusif à l'adoption plénière</u>	30
<i>5.1. L'adoption plénière, calquée sur le modèle que constitue la filiation biologique, se caractérise essentiellement par la rupture des liens du sang et par la création d'un lien de filiation irrévocable</i>	30
<i>5.2. L'adoption plénière est devenue la seule voie envisagée par les adoptants qui souhaitent établir un lien stable et sécurisant alors qu'une rupture définitive avec la famille par le sang peut ne pas correspondre à l'intérêt de l'adopté lorsqu'il existe par exemple une fratrie ou des liens réels avec les parents biologiques pour les enfants déjà plus âgés et élevés par ceux ci</i>	31
<i>5.3 Le débat sur les origines personnelles conduit à s'interroger sur le rééquilibrage que pourrait constituer un recours plus important à l'adoption simple</i>	32
<u>III - Propositions de réforme du dispositif de l'adoption internationale</u>	33
1/. <u>Mieux préparer les candidats à l'adoption</u>	33
<i>1.1. Mise en place de sessions régulières (de une à deux journées, ou soirées), à un niveau interdépartemental ou régionalisé, d'information complète des candidats sur les réalités juridiques, psychologiques, culturelles de l'adoption, d'une part et sur les données de l'adoption internationale (y compris par pays d'origine), d'autre part</i>	33
<i>1.2. Assurer, avec l'aide de cellules spécialisées, une préparation à l'agrément à l'adoption comparable à celle qui est organisée par un certain nombre de pays européens (Danemark, Espagne...)</i>	33
<i>1.3. Favoriser la création de cellules interdépartementales (ou régionalisées) d'aide à l'adoption</i>	34
<i>1.4. Mettre à la disposition des professionnels un guide d'évaluation sociale et psychologique des candidats à l'adoption</i>	35
<i>1.5 Engager une réforme des critères d'agrément</i>	35
2/. <u>Soutenir plus efficacement les parents dans leur démarche</u>	35
<i>2.1. Renforcer la place et le rôle de l'Autorité centrale</i>	35
<i>2.1.1. Première option : Le réaménagement</i>	36
<i>2.1.2. Deuxième option : La restructuration</i>	36
<i>2.2. Instaurer un nouveau mode de régulation du système des OAA : habilitation et contractualisation</i>	37
<i>2.3. Réorganiser la MAI autour de ses seules missions d'administration de l'Etat</i>	38
<i>2.4. Créer un réseau d'OAA complémentaire de l'actuel réseau</i>	38
<i>2.4.1. L'option de la création d'un groupement d'intérêt public</i>	39
<i>2.4.2. Deuxième option : encourager les départements à créer leurs propres OAA</i>	40
<i>2.4.3. Troisième option : renforcer le rôle des OAA bénéficiant de la nouvelle habilitation</i>	40

<u>CONCLUSION</u>	41
<u>ANNEXES</u>	42
1/. Lettre de mission	43
2/. Liste des personnes rencontrées	45
3/. Comptes rendus des déplacements à l'étranger	52
4/. Statistiques	85
5/. Bibliographie sommaire	97

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 5 septembre 2003, les directeurs de cabinet des ministres des Affaires étrangères, de la Justice, de la Santé, de la famille et des personnes handicapées ainsi que le directeur de cabinet du ministre délégué à la Famille ont confié à l'inspection générale des Affaires étrangères, à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale des services judiciaires une mission d'évaluation sur l'adoption internationale.

Cette mission avait pour objet :

- de dresser un état des lieux du dispositif français de l'adoption internationale ;
- de formuler des propositions en vue de son amélioration, notamment par le renforcement des capacités d'intervention des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et une meilleure implication des réseaux consulaires.

A cette fin, il lui a été plus particulièrement demandé de procéder à

- l'évaluation des limites que rencontrent les OAA dans leur fonctionnement et les solutions susceptibles de renforcer leurs capacités d'intervention ;
- l'examen de l'opportunité d'une mise en place de structures complémentaires aux OAA existants après en avoir défini les missions envisageables ;
- l'évaluation du processus administratif de l'adoption internationale, y compris dans ses relations avec les juridictions, et des aménagements de nature à l'améliorer ;
- l'examen de la capacité qu'ont les services de l'Etat de vérifier le respect des normes de la Convention de La Haye par les représentations à l'étranger des OAA ;
- l'évaluation des aménagements susceptibles de décloisonner le travail des services compétents en matière d'adoption internationale
- l'analyse comparative des dispositifs d'adoption d'Espagne, d'Italie et de Suède.

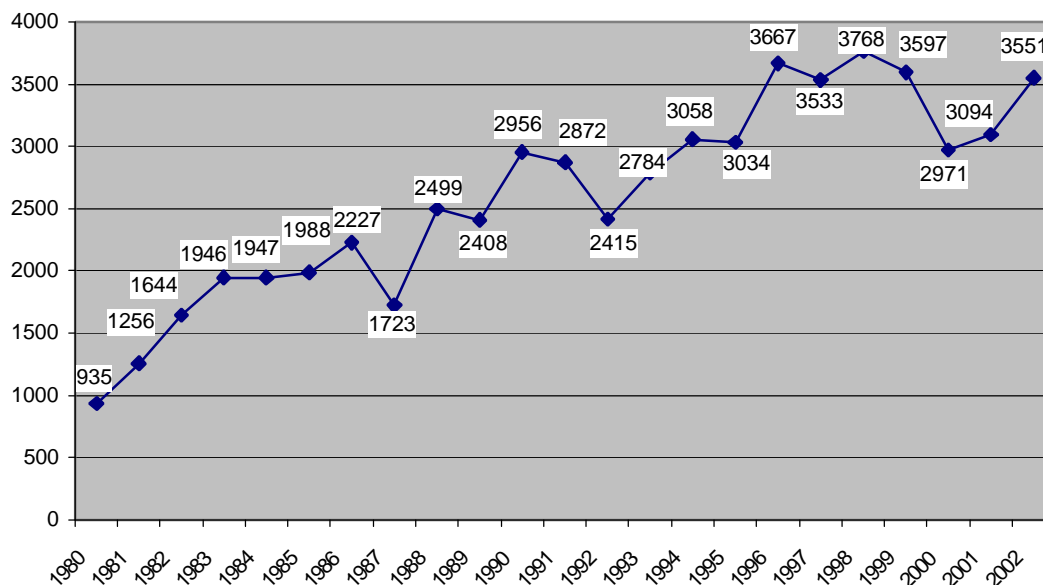
Le présent document rend compte des investigations de la mission qui a commencé le 8 septembre 2003. Les différents thèmes qui y figurent sont soumis à l'agrément des quatre cabinets. Il est complété par les annexes suivantes :

- annexe I : lettre de mission
- annexe II : liste des personnes rencontrées ;
- annexe III : rapports des missions effectuées dans les cinq pays qui représentent près de 50% des enfants adoptés par les Français à l'étranger
- annexe IV : éléments statistiques
- annexe V : bibliographie sommaire

I - Les données du problème

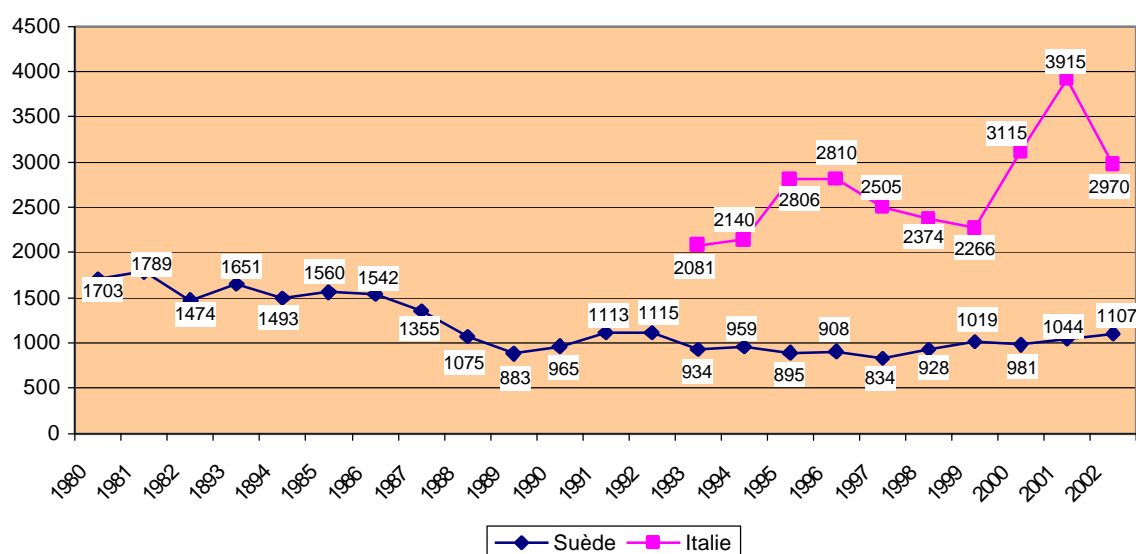
1/. Un phénomène récent et en croissance rapide

D'importance comparable à celle des adoptions nationales il y a trente ans (soit un millier par an), l'adoption internationale s'est considérablement développée à partir des années 1980.



Cette situation, résulte en grande partie de la diminution, fort heureuse, du nombre des enfants recueillis en qualité de pupilles de l'Etat, parce que délaissés par leur famille de naissance ou orphelins : 63.000 en 1949, 46.000 en 1959, 24.000 en 1977, 10.400 en 1985.

Cette évolution n'est cependant pas propre à la France comme en témoigne la situation dans d'autres pays européens tels que l'Italie, l'Espagne ou la Suède.



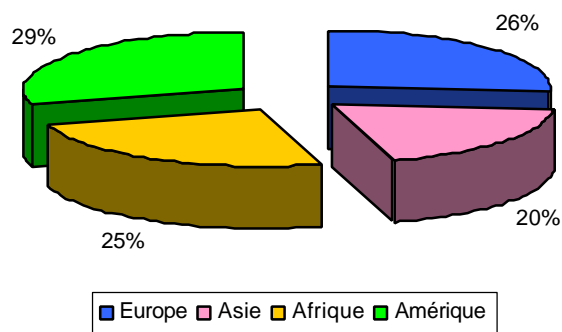
2/. Une géographie en constante évolution

Comme les trois pays européens précités, la géographie de l'adoption internationale française évolue en fonction :

- du jugement porté par les autorités centrales sur les conditions de moralité dans lesquelles peuvent s'effectuer les démarches : cette perception conduit en effet à réduire, voire à suspendre les adoptions dans certains pays (exemple du Guatemala aujourd'hui) ;
- de l'attitude même des pays d'origine : dans les années 1980, la Corée, l'Inde, le Sri Lanka, le Brésil étaient les principaux pays d'origine pour l'adoption française. Ils se sont peu à peu « fermés » (de même que certains ex pays de l'Est). D'autres sont alors apparus : Chine, Haïti, Madagascar, Russie, Colombie...

Pour autant, la France se distingue par :

- le recours à un nombre croissant de pays d'origine : 10 en 1980, 30 en 1990, 66 en 2000 ;
- une approche relativement équilibrée des différentes zones géographiques : alors que les Espagnols adoptent en majorité en Amérique latine, que les Suédois se tournent pour 60% vers l'Asie (contre 4% pour l'Afrique), les Français effectuent leurs recherches sur les continents européen, africain, américain et asiatique dans des proportions quasi identiques :



3/. Un dispositif mouvant

La Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant (20 novembre 1989) et la Convention de La Haye du 29 mai 1993 ont provoqué des évolutions sensibles. Le second texte notamment était destiné à garantir la régularité et la transparence des procédures d'adoption et à assurer le respect des droits de l'enfant ; ainsi certaines de ses dispositions devaient permettre :

- de vérifier si l'enfant était juridiquement adoptable (importance du consentement) ;
- d'éviter les « gains indus ».

Plus de quarante pays ont déjà ratifié la Convention de La Haye, ce « courant de ratification » a pour effet de rendre les procédures d'adoption plus longues (parce que mieux contrôlées) et donc plus difficiles pour les postulants. En outre, certains Etats se sont « fermés » en raison de ces nouvelles conditions mais également pour éviter d'être perçus comme « pays pauvres pourvoyeurs d'enfants ».

4/. Conséquences pour la France

La France, qui est toujours au premier rang des pays d'accueil d'enfants étrangers a fait désormais jeu égal avec un pays tel que l'Italie.

Surtout, alors que 23.000 postulants disposent d'un agrément, seuls 3.500 enfants en moyenne sont adoptés à l'étranger chaque année, dans des conditions d'autant plus difficiles que la concurrence des pays d'accueil (cf. supra) est venue s'ajouter au durcissement de l'environnement juridique et politique de certains pays d'origine. Il faut certes se garder d'en déduire que le nombre de demandeurs insatisfaits s'établit à la différence entre les deux chiffres précités, qui ne tiennent pas compte des flux d'adoption liés à des procédures prenant plusieurs mois voire plusieurs années.

Mais il est raisonnable de penser que « 35%, et demain peut-être près de la moitié des candidats français à l'adoption, dûment agréés, auront entre les mains ce que d'aucuns considèrent comme un permis d'adopter, et même comme donnant droit à un enfant, sans pouvoir aboutir dans leurs démarches. Il est à craindre que la frustration engendrée par cet état de fait ne provoque des situations difficilement gérables »¹.

En tout état de cause, la signification d'un tel écart n'est pas neutre : pour les uns, les agréments sont délivrés de façon inconsidérée eu égard au nombre d'enfants adoptables ; pour les autres, ce nombre peut être accru à condition de réformer le dispositif français de l'adoption internationale.

Origine ou conséquence de l'insatisfaction précitée, la dualité du système français (voie individuelle d'une part et voie des organismes habilités à l'exercice de la fonction d'intermédiaire -OAA-, d'autre part) est un système fragile qui porte en germe des risques sérieux pour la collectivité publique.

Enfin, la mission a relevé que l'adoption plénière est, en pratique, la seule voie envisagée par les candidats à l'adoption, alors que des possibilités d'adoption simple pourraient s'ouvrir (cf. infra).

*

* *

¹ In « L'accompagnement de l'adoption », rapport sur l'adoption internationale remis le 4 septembre 2002 au Ministre délégué à la famille par Marie-Christine Le Boursicot, Magistrat, membre du Conseil supérieur de l'adoption.

II - Les principales raisons de la fragilité du dispositif français d'adoption internationale

La mission a relevé trois faiblesses essentielles :

- la procédure d'agrément n'est plus adaptée à la problématique de l'adoption qui est, aujourd'hui, une adoption essentiellement internationale ;
- l'accompagnement des postulants vers l'enfant est déficient ;
- le recours majoritaire à la voie individuelle, conséquence de cette insuffisance, hypothèque l'efficacité, la sécurité et le devenir même du dispositif actuel.

S'y ajoutent des interrogations quant à l'utilisation de notre dispositif diplomatique et consulaire et au recours trop exclusif à l'adoption plénière.

1/. Une procédure d'agrément inadaptée à l'adoption internationale

Des nombreux entretiens qu'elle a pu conduire avec les responsables de l'adoption à tous les niveaux comme des sondages qu'elle a pu effectuer auprès de candidats à l'adoption internationale, il ressort un décalage profond et croissant entre les attentes d'une partie importante de ces candidats et la réalité de l'adoption.

Quatre problèmes principaux ont été identifiés :

- L'information donnée aux candidats à l'adoption est inégale selon les départements et, globalement, insuffisante
- L'organisation des services départementaux n'est pas, sauf exception, adaptée aux nécessités de l'adoption internationale
- La préparation des candidats à l'adoption internationale est, sauf exception, très lacunaire
- Les critères actuels de l'agrément sont insuffisants au regard des principes fondamentaux de l'adoption

1.1. L'insuffisance de l'information délivrée aux candidats à l'adoption internationale

Le décret n° 98-771 du 1^{er} septembre 1998 fixant les modalités d'application des dispositions relatives à l'agrément prévoit notamment que le département dispose d'un délai de deux mois, à compter du dépôt de la demande, pour informer toute personne qui sollicite un agrément en vue d'une adoption sur ses différents aspects : psychologiques, éducatifs, culturels, d'une part, juridiques et administratifs, d'autre part. L'information doit, également, comporter une présentation des principes de l'adoption internationale ainsi que des données relatives à l'état des effectifs d'enfants adoptables dans le département.

La mission retire de ses investigations le sentiment que cette période n'est pas suffisamment mise à profit pour assurer une information pertinente et aussi exhaustive que possible des candidats à l'adoption. Elle est pourtant essentielle puisque c'est à son terme que ces derniers doivent confirmer ou infirmer leur demande d'agrément.

Une enquête réalisée sous l'égide de la direction générale de l'action sociale du ministère chargé de la famille (DGAS) montre que, sur 71 départements, 25 seulement délivrent une information à tous les candidats et organisent régulièrement une réunion d'information. Une vingtaine fait participer une association à l'information (généralement l'association « Enfance et adoption »). En outre, toujours sur 71 départements, 28 seulement transmettent aux candidats, avec le questionnaire prévu par les textes, un dossier ou une brochure d'information. Cette

documentation porte essentiellement sur les procédures administratives et judiciaires de l'adoption (les 2/3 des départements) mais peu sur les aspects psychologiques et culturels (à peine 20%). Dans leur grande majorité les praticiens rencontrés par la mission ont mis l'accent sur l'insuffisance de l'information des candidats, durant cette période légale, notamment sur deux points : les données psychologiques et culturelles de l'adoption internationale et les exigences propres aux différents pays d'origine.

A ce titre, de plus en plus de pays d'origine se montrent très attentifs à l'examen des capacités psychologiques et éducatives des candidats à l'adoption ainsi qu'à leur aptitude à assurer une bonne intégration de l'enfant dans sa nouvelle société. Il apparaît qu'un certain nombre de services départementaux ne prêtent pas eux-mêmes assez attention à ces préoccupations et n'informent pas suffisamment les candidats de ce niveau d'exigence. Cela peut dès lors entretenir ces derniers dans l'illusion que l'adoption internationale sera plus aisée que l'adoption interne. De même, le non respect, par un certain nombre de parents adoptifs, des règles fixées par les pays d'origine, notamment en matière de suivi des enfants adoptés, hypothèque les chances d'adoption des candidats suivants.

Par ailleurs, chaque pays d'origine fixe ses critères d'adoption, étant observé qu'ils peuvent varier dans le temps. Il semble que l'actualisation auprès des départements, par la mission de l'adoption internationale (MAI), des données propres à chaque pays soit diffusée avec un retard souvent de l'ordre de 6 mois. La MAI dispose toutefois d'un site internet, reconnu généralement comme performant, mais par souci de ne pas diffuser d'information susceptible d'être mal interprétée par un pays d'origine, elle aurait tendance à pratiquer une certaine retenue. Or les informations sur les exigences des pays d'origine sont bien évidemment essentielles pour que les candidats à l'agrément puissent se déterminer sur la suite à donner à leur démarche initiale.

Cela est d'autant plus souhaitable que les praticiens de l'adoption sont unanimes à souligner la diversité croissante des profils et des motivations des candidats à l'adoption (familles nombreuses, recomposées ou, à l'inverse, célibataires ou couples homosexuels, couples âgés). Certains pays d'origine formulent des critères relatifs à l'âge et à la situation familiale des candidats à l'adoption qui ont pour effet d'exclure toute possibilité d'adoption pour une part plus ou moins importante de ceux-ci.

Il est souhaitable que les postulants à l'adoption internationale soient dès le début de leur démarche bien informés de la réalité de la population des enfants adoptables. Les enquêtes dont la mission a pris connaissance confirment que la très grande majorité des candidats à l'adoption souhaitent accueillir un enfant de moins d'un an, en bonne santé, si possible d'origine européenne, sud américaine ou asiatique.

Si, jusqu'à présent, le nombre des enfants de moins de 2 ans adoptés a représenté de 40 à 45% du total, (les plus de 5 ans en représentant 20%), il doit être souligné d'une part, que près de 40% de ces enfants présentaient des pathologies ou handicaps plus ou moins importants (alors que 2% des candidats déclaraient accepter un enfant ayant un handicap lourd et 18% un handicap léger) et, d'autre part, que les possibilités d'adopter, dans les zones géographiques considérées, des enfants répondant, en majorité, aux caractéristiques souhaitées par les candidats paraissent peu susceptibles de s'accroître significativement. En effet, un certain nombre de pays ayant proposé un nombre élevé d'enfants au cours des dernières années a adhéré à la Convention de La Haye et met en œuvre des législations plus protectrices de l'enfant. Ces pays veillent à une plus stricte application du principe de subsidiarité ce qui aura pour effet de limiter les propositions d'enfants répondant aux vœux des candidats à l'adoption internationale.

Le nombre des enfants considérés comme adoptables au plan international est évalué actuellement à 35.000 par an et ce nombre n'est pas appelé à augmenter fortement.

1.2. L'organisation des services départementaux face à la demande d'adoption internationale est inégale

La mission a pu constater que les services départementaux étaient très inégalement en mesure de gérer avec efficacité la demande d'adoption internationale. Elle peut faire état, sur ce point, d'un diagnostic assez largement partagé par les praticiens et les usagers. Cela tient à la complexité du processus qui s'engage avec la demande d'adoption internationale.

Actuellement le président du conseil général a une attribution clairement délimitée, qui consiste à assurer le bon déroulement de la procédure d'évaluation de la demande de tout candidat à l'adoption, puis à délivrer l'agrément sollicité, après avis de la commission d'agrément, sur le seul critère de la capacité à adopter, et ce, que l'adoption soit interne ou qu'elle soit internationale. C'est pourquoi peu de départements organisent des réunions d'information des postulants à l'adoption après la délivrance de l'agrément : moins de 5% dans l'étude communiquée par la DGAS. Cependant, les 2/3 des départements ont reçu, en 2000, des demandes de modification d'agrément (plus de 400) dont il y a tout lieu de penser qu'elles concernent dans leur très grande majorité des candidats à l'adoption internationale confrontés aux difficultés bien souvent engendrées par une insuffisance d'information initiale.

La mission a noté que la procédure d'adoption semble se dérouler de manière plus satisfaisante dans deux cas de figure : d'une part lorsque les départements ont mis en place des cellules spécialisées dans la conduite de la procédure de l'adoption et d'autre part, dans le même ordre d'idées, en cas de délégation d'une partie au moins de la procédure à une cellule interdépartementale spécialisée. Elle a enregistré un assez large consensus chez les praticiens et usagers pour considérer que la procédure d'adoption était appliquée moins efficacement dans les départements où, faute d'équipe spécialisée, celle-ci était prise en charge par des travailleurs sociaux polyvalents, souvent accaparés par une multiplicité de tâches, et par des personnels administratifs eux-mêmes chargés d'attributions variées. Or il ressort de l'enquête effectuée à la demande de la DGAS que 20% seulement des départements disposent d'une cellule entièrement consacrée au traitement des questions de l'adoption (51% déclarent disposer d'une équipe qualifiée).

Le point crucial est l'évaluation sociale et l'évaluation psychologique. De nombreuses critiques ont été émises à leur encontre : insuffisance des données contenues dans les rapports, pertinence discutable de certains critères d'évaluation. Il doit être souligné que les critiques n'émanent pas seulement d'organismes autorisés et habilités à accompagner les candidats à l'adoption internationale mais directement des administrations de certains pays d'origine, parmi les plus importants. Ainsi ceux-ci sont parfois déroutés par les variations des critères d'agrément entre les différents départements français et par la qualité inégale des enquêtes sociales et psychologiques. L'absence d'une grille commune aux départements en matière d'évaluation ou, tout au moins, d'un guide commun d'évaluation est déplorée par la plupart des interlocuteurs de la mission.

Il est évident que le nombre élevé de départements et, surtout, le fait que les 2/3 n'aient pas une taille suffisante pour se doter d'une cellule capable d'appréhender toutes les questions évolutives et complexes de l'adoption internationale constituent une des sources de la fragilité du dispositif.

La mission a, en revanche, noté tout l'intérêt de l'expérience conduite en Lorraine depuis plusieurs années avec l'organisation régionale de concertation sur l'adoption (ORCA).

L'ORCA est un service interdépartemental ayant pour mission d'aider à l'adoption d'enfants dits « à particularité », c'est à dire présentant généralement des handicaps de nature diverse les rendant difficilement adoptables. Ce service, composé d'une équipe comprenant une psychologue responsable technique et une secrétaire à mi-temps, est cofinancé par cinq départements, au prorata de leur population, et par le ministère des affaires sociales. Le budget annuel de l'ORCA est inférieur à 80.000 euros.

Cette équipe fait appel à un ou plusieurs travailleurs sociaux « référents » du département signataires de la convention constitutive de l'ORCA. Un comité technique constitué de représentants de chaque autorité signataire assure la surveillance de ce service et se réunit au moins une fois par an pour dresser le bilan d'action et élaborer le projet de budget. Les modalités d'intervention de l'ORCA varient selon la nature du problème à traiter. Mais on retiendra qu'il s'agit d'une démarche approfondie d'accompagnement tendant à préparer les candidats à l'adoption tout comme l'enfant proposé, à un projet d'adoption aussi proche que possible de la réalité.

En vingt ans, 151 enfants considérés comme « inadoptables » ont été adoptés (34% présentaient des troubles psychologiques importants et étaient âgés de 8 à 14 ans, 10 d'entre eux appartenant à des fratries ; 20% étaient âgés de 0 à 7 ans mais présentaient des troubles psychologiques ou physiques d'évolution incertaine ; 11%, également âgés de 0 à 7 ans, avaient un trouble physique important ; 32% étaient atteints de trisomie 21, dont 2/3 avec une cardiopathie ; 3% des enfants adoptés avaient une situation familiale autorisant l'adoption simple). Cet exemple démontre qu'une telle organisation transposée à la logique de préparation à l'adoption internationale contribuerait efficacement à résoudre un grand nombre de difficultés soulevées par les différents acteurs. Par ailleurs, une cellule spécialisée en matière d'adoption permettrait vraisemblablement d'accroître le nombre des enfants français adoptables dans les départements qui, faute de moyens, ne peuvent traiter de manière exhaustive ce délicat problème.

1.3. La préparation des candidats à l'adoption internationale est très lacunaire

La comparaison entre le système français de l'adoption internationale et celui des pays européens dont le taux d'adoption est en croissance sensible montre principalement deux différences : la première tient au fait que ces pays ne pratiquent pas, ou peu, l'adoption par la voie individuelle et s'appuient sur un réseau d'organismes autorisés pour l'adoption (OAA) plus structuré et plus puissant que le réseau français des OAA (voir supra). La seconde a trait à la préparation des candidats à l'adoption internationale.

Les pays scandinaves ou l'Espagne, pays d'accueil en progression sensible, ont mis en place de véritables sessions de préparation des candidats aux différents aspects de l'adoption internationale : connaissance des principaux pays d'origine, de leurs règles et de leurs pratiques, des données psychologiques, éducatives et culturelles de l'adoption, des institutions d'accompagnement que sont les OAA, des questions d'ordre juridique, judiciaire et financier. De telles sessions peuvent être obligatoires pour les candidats (présence impérative des deux conjoints lorsqu'il s'agit d'un couple). Elles peuvent se dérouler sur deux ou trois week-ends ou sur 3 à 5 soirées. Elles peuvent constituer un préalable à l'étape suivante. Elles sont généralement conçues non seulement comme un temps d'acquisition des informations nécessaires à la bonne conduite de la démarche d'adoption internationale mais comme un temps de réflexion approfondie sur le sens même de la démarche personnelle des candidats.

Au terme d'une telle préparation, les candidats sont évidemment mieux à même de formuler un projet plus précis et plus réaliste d'adoption ou de renoncer à ce projet sans que la renonciation soit vécue de manière dramatique. Autrement dit, l'essentiel de cette préparation consiste à aider des candidats à abandonner un projet d'adoption d'un enfant idéalisé très souvent au profit d'un projet réalisable et lucidement souhaité. La dernière phase de ce type de démarche est, en général, une phase d'évaluation de la qualité du projet d'adoption en vue de l'agrément. Celui résulte d'une démarche itérative dans laquelle sont engagés les candidats, d'une part et les professionnels de l'adoption, d'autre part. Une telle préparation semble limiter le risque d'échecs.

Le nombre de ces derniers tendrait à croître et ne serait pas négligeable. Les défenseurs de l'extension de l'adoption internationale tendent à en minimiser l'importance et certains contestent même la notion d'échec. Il est évident que cette notion est, en matière d'adoption, d'un maniement délicat. Il n'en demeure pas moins que les difficultés de l'adoption sont suffisamment établies pour que l'on puisse conclure à l'insuffisance patente de la préparation des candidats à l'adoption en France.

En tout état de cause, une préparation approfondie, préalable et condition de l'agrément, est, aux yeux de nombreux praticiens de l'adoption internationale, le moyen le plus efficace d'éviter qu'un OAA n'entreprenne à nouveau une démarche d'évaluation de la capacité des candidats à adopter. En effet, il est reproché à un certain nombre d'OAA en France d'opérer, en dépit des dispositions légales, une sélection des candidats sur des critères plus ou moins explicites à cause des insuffisances de la procédure d'agrément.

Les pays d'accueil qui ont mis en place un dispositif structuré et obligatoire de préparation des candidats à l'adoption internationale, allant de pair avec un système d'OAA coordonné, sont ceux qui ont enregistré un taux de progression significatif de l'adoption internationale.

Ainsi se dessine une conception de l'adoption privilégiant moins l'aptitude à adopter « in abstracto » que la capacité d'adaptation aux exigences réelles d'un projet d'adoption dans un ou des pays bien identifiés.

1.4. L'insuffisance des critères d'agrément

La mission a entendu, sur cette question, des points de vue assez convergents tant des praticiens que des services de l'aide sociale à l'enfance et des OAA.

Il faut d'abord souligner que plus de 60% des départements signalent une hausse sensible des demandes d'adoption au cours des ces dernières années. Il semble ensuite qu'une part croissante des demandeurs expriment des motivations diverses qui ne vont pas sans préoccuper les praticiens. Pour beaucoup d'entre eux, la demande d'enfant, éventuellement vécue comme objet compensatoire, tendrait à se développer. Des candidats âgés se manifesteraient en plus grand nombre. Les agréments accordés dans ces conditions deviennent sujets à caution aux yeux des responsables des pays qui s'efforcent d'organiser rigoureusement leur système de protection de l'enfance. Le sentiment qui se développe chez un certain nombre de praticiens de l'adoption est que celle-ci est de plus conçue comme un droit. Se pose donc la question de savoir s'il ne convient pas de rendre les critères de l'agrément plus rigoureux au regard des pratiques européennes et des paramètres personnels.

En effet, une grande majorité de pays européens a prévu un écart d'âge maximal entre adoptant et adopté. La France fait exception, ce qui explique que des candidats puissent être âgés

de plus de 65 ans. Sans doute ne faut-il pas tirer de conclusion hâtive de cas qui restent encore peu nombreux. Mais ce qui importe dans le constat, c'est la progression du nombre des candidats trop âgés pour offrir les garanties exigées en matière d'adoption et qui, en dépit de cet obstacle, obtiennent leur agrément. Ce type d'agrément est généralement mal compris par les autorités de pays où l'espérance de vie est sensiblement plus basse que celle observée en France.

La mission a en outre relevé qu'un certain nombre de paramètres sont importants pour d'assez nombreux pays d'origine : stabilité du couple, accord de l'environnement familial, statut matrimonial de l'adoptant, en particulier mariage ou vie maritale, homosexualité, décès éventuels d'enfants biologiques, stérilité du couple, type de motivation à l'adoption, type d'enfant souhaité. Tous ces paramètres sont analysés par référence à l'esprit et aux dispositions de la législation nationale. Dans ces conditions, la mission peut comprendre, ainsi que l'ont souligné des experts (Madame Le Boursicot, notamment) que l'agrément français, tel qu'il est conçu, risque d'offrir à de nombreux candidats à l'adoption internationale une perspective assez illusoire. Les difficultés rencontrées par beaucoup s'expliquent en tout état de cause, en grande partie, par cette situation. La solution préconisée par Madame Le Boursicot est de dissocier clairement l'aptitude à adopter un enfant étranger de la capacité à adopter un enfant. Les praticiens soulignent, dans leur grande majorité que, pour le moins, il faut s'assurer de cette aptitude avant la délivrance de l'agrément. Cela revient à préconiser qu'un véritable « projet d'adoption » constitue la base de l'agrément. Seule la connaissance préalable des règles posées par chaque pays d'origine peut aider les candidats à formuler un projet concret avec l'aide des praticiens ou à y renoncer en toute clarté, quitte à maintenir leur demande d'agrément en vue d'une adoption interne. Il est vain et même regrettable de laisser nombre de candidats s'engager, après obtention de l'agrément, dans une voie qui s'avère sans issue au bout de longs mois d'attente anxieuse. De même, il n'est pas rare que des candidats expriment un « second choix » après avoir essuyé un échec auprès d'un premier pays. Ce « second choix » n'est pas toujours bien vécu par les autorités du second pays sollicité, comme la mission a pu, elle-même, le constater. A cet égard, le recours, par un certain nombre de nos concitoyens, à l'adoption internationale par la voie individuelle, semble exprimer l'espoir que, malgré les informations reçues, il leur sera possible de parvenir eux-mêmes à leur fin. Cet espoir s'avère le plus souvent être une illusion (généralement coûteuse) qui montre surtout que la préparation proposée par les praticiens ne saurait être une simple information mais bien une pédagogie.

L'hétérogénéité des critères d'agrément constitue un troisième sujet fréquemment abordé devant la mission. Les différences observées par les pays d'origine entre les départements français en ce qui concerne ces critères sont de plus en plus soulignées comme un élément défavorable. Cette question a été débattue par le Conseil supérieur de l'adoption qui s'apprête à proposer une méthode permettant d'harmoniser les approches départementales. Certains experts préconisent une « grille commune d'évaluation » des demandes d'agrément. D'autres craignent que l'application d'un tel outil ne débouche sur des appréciations rigides et suggèrent plutôt un « guide commun d'évaluation ». Quoi qu'il en soit, la mission constate qu'il y a unanimité pour considérer que l'évaluation sociale et psychologique doit être plus rigoureuse dans sa formulation, plus explicite, plus cohérente ce qui signifie qu'elle doit être harmonisée entre les départements de telle sorte qu'un langage commun de l'adoption se dégage. La plupart estiment surtout que l'évaluation doit résulter d'un processus et pas seulement d'un entretien social et d'un entretien psychologique.

2/. L'accompagnement des postulants vers l'enfant est déficient

2.1. L'Autorité centrale n'est pas en mesure de remplir pleinement ses missions

L'Autorité centrale, dans l'esprit de la Convention de La Haye, doit être une instance d'orientation, de pilotage, d'évaluation du dispositif français de l'adoption internationale, d'une part et, d'autre part, l'interlocuteur « stratégique » des Autorités centrales des autres pays.

Instituée auprès du Premier ministre, ce qui marque à la fois son caractère interministériel et son importance, elle doit, en vertu de l'article 148-2 du code de l'action sociale et des familles, « orienter et coordonner l'action des administrations et des autorités compétentes en matière d'adoption internationale ». La complexité de sa tâche conduit la mission à estimer que l'Autorité centrale ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer pleinement une telle responsabilité.

On ne peut que constater le caractère limité de ses obligations au regard des objectifs qui lui sont assignés. Selon le décret de 1998 relatif à son fonctionnement, l'Autorité centrale se réunit au moins deux fois par an, même si elle peut se réunir plus souvent à l'initiative de son président ou à la demande de trois de ses membres. En pratique, la présidence en est assurée par un haut magistrat de la Cour de cassation. Il ne peut lui être demandé la disponibilité qu'impliqueraient les missions de l'Autorité centrale. Il manque à l'Autorité centrale une présidence entièrement consacrée aux fonctions de pilotage et de coordination des nombreux acteurs institutionnels de l'adoption internationale ainsi qu'aux fonctions de concertation régulière avec les Autorités centrales des autres pays comme avec les représentations diplomatiques françaises. La concertation avec le Conseil supérieur de l'adoption, en particulier, devrait être régulière. Manquent également à l'Autorité centrale les moyens logistiques, au demeurant limités, qui permettraient à ses membres, essentiellement au président, d'assurer une coordination effective du dispositif : budget de déplacement dans les pays d'origine, secrétariat correspondant à une fonction d'animation permanente et pas seulement à la présidence d'un nombre restreint de séances de travail.

La répartition des attributions entre l'Autorité centrale et le Ministre des Affaires étrangères, telle qu'elle ressort des articles 5 et 6 du décret n°98-863 du 23 septembre 1998 relatif à l'Autorité centrale suscite des interrogations. Ainsi cette Autorité ne reçoit pas pleine compétence pour appliquer toutes les dispositions relevant, dans le chapitre III de la convention de La Haye, de la responsabilité des Autorités centrales. S'il va de soi que relèvent du seul Ministre des Affaires étrangères les attributions d'ordre public (notamment la délivrance des visas), les autres missions pourraient être dévolues, selon les cas, soit à l'Autorité centrale, soit à des OAA (en particulier la transmission des dossiers des adoptants par la voie individuelle).

On voit bien la logique qui a prévalu dans la définition française de l'Autorité centrale. Elle est chargée, selon l'article L 148-2 du code de l'Action sociale et des familles, « d'orienter et de coordonner l'action des administrations et des autorités compétentes en matière d'adoption internationale ». L'Autorité française en matière d'adoption internationale est une autorité intellectuelle, attentive aux questions de fond et jouant un rôle d'animation et d'alerte auprès des ministères, seules structures opérationnelles. Mais n'est-ce pas illusoire que d'attendre d'une instance se réunissant deux ou trois fois par an, entièrement tributaire des moyens détenus par des autorités extérieures, qu'elle « oriente » et – surtout – coordonne les actions des administrations, collectivités, associations multiples qui interviennent dans le champ de l'adoption internationale ?

La MAI apporte un appui évident à l'Autorité centrale puisqu'elle est, en vertu de la répartition des attributions effectuée par le décret précité, l'instrument de l'application de la Convention de La Haye. Mais, placée sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères, elle est, essentiellement, chargée, à l'égard de l'Autorité centrale, d'une fonction de secrétariat des séances de travail de cette dernière. En outre, alors que, par nature, l'Autorité centrale est interministérielle, la MAI ne l'est que de façon limitée (essentiellement par le principe de collaboration de fonctionnaires mis à sa disposition par les ministères concernés). La Mission a pu constater que la collaboration entre ces ministères et la MAI demeurait insuffisante. La MAI reste un service marqué par son appartenance à un département ministériel.

Quant au président de l'Autorité centrale, dépourvu, comme on le rappelait ci-dessus, de tout appui administratif propre, disposant d'une disponibilité limitée, il ne saurait, quelles que soient ses qualités personnelles, coordonner efficacement les actions des nombreux acteurs – aux vues parfois différentes – d'un dispositif aussi complexe.

Parmi les questions délicates que l'Autorité centrale doit traiter, en prenant appui sur une coordination, pour l'heure très restreinte (cf. infra), entre la direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères et la MAI, figure la définition de projets d'aide aux programmes et institutions de protection de l'enfance des pays d'origine. Il n'existe pas de doctrine en la matière : celle-ci s'impose pourtant, à la fois parce que le contexte concurrentiel de l'adoption internationale ne peut être ignoré et que le seul moyen d'y faire face en respectant les règles de la Convention de La Haye est de définir et mettre en œuvre une politique, concertée avec les pays d'origine, d'aide au développement, qui exclut l'aide directe associée au dossier d'adoption de chaque enfant, avec les dérives qu'elle comporte.

L'Autorité centrale peut être l'instrument de concertation, aux côtés du Ministère des Affaires étrangères, avec les pays d'origine en vue d'adapter l'aide aux réalités de l'adoption internationale.

2.2. La mission de l'adoption internationale (MAI) est trop isolée et confrontée à un conflit d'attributions

Créée en 1987 au sein de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE), la MAI a reçu, par arrêté du 2 décembre 1998, de nouvelles missions destinées à appliquer les dispositions de la Convention de La Haye ratifiée par la France le 1^{er} octobre 1998.

Placée sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères, elle a vocation à exercer les fonctions d'un service interministériel puisque trois ministères concourent à la mise en œuvre de l'adoption sur le plan international. Elle est composée de 27 agents dont une partie provient du ministère des Affaires étrangères mais dont une autre partie est formée par des agents mis à sa disposition par les ministères des Affaires sociales ou détachés par le ministère de la Justice.

La MAI a deux catégories d'attributions : en premier lieu, celles qui relèvent de la responsabilité de l'Etat et, en second lieu, celles qui lui sont conférées en application de la Convention de La Haye sans que ces dernières relèvent exclusivement d'une administration de l'Etat.

Au titre de la responsabilité de l'Etat, la MAI a pour mission :

- de délivrer les visas d'entrée en France des enfants adoptés après vérification de la régularité de la procédure (environ 3.500 visas par an) ;

- de centraliser et diffuser l'information : sur les législations des pays d'origine et leur évolution, sur les politiques et pratiques des pays étrangers en matière d'adoption (la MAI établit ainsi des fiches de renseignement par pays à l'intention des candidats, ainsi qu'un guide intitulé « le bon chemin vers l'enfant », mis à jour régulièrement et adressé à 750 institutions françaises et étrangères ; la MAI répond, par ailleurs, chaque année à environ 21.000 demandes de renseignements par courrier, plus de 100.000 appels téléphoniques, gère plus de 12.000 dossiers, reçoit près de 2.000 visiteurs par an et, enfin, dispose d'un site internet traitant plus de 60.000 consultations par mois ;
- de délivrer une habilitation aux organismes français d'adoption autorisés (OAA) à exercer dans un ou plusieurs pays les fonctions d'accompagnement des adoptants ;
- de contrôler l'activité des OAA ;
- de leur apporter un appui, en application des règles de la Convention de La Haye, sous la forme de conseils, d'informations, mais aussi sous la forme de subventions (120.000 euros en 2003) ;
- de constituer l'interlocuteur permanent des administrations étrangères, notamment pour la négociation de conventions bilatérales sur l'adoption et, d'une manière générale, pour le suivi permanent des questions qui se posent en matière d'adoption entre la France et chaque pays d'origine des enfants adoptés par des ressortissants français ;
- d'assurer le secrétariat de l'Autorité centrale.

Au titre des missions dévolues à l'Autorité centrale, en application de la Convention de La Haye et dans son cadre, la MAI assure le contrôle de légalité et la transmission à ses homologues étrangers des dossiers des candidats à l'adoption qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas s'adresser à des organismes d'adoption. Dans ce cas, la MAI rend un service que peuvent, en principe, rendre des OAA et n'exerce pas une fonction relevant par définition de l'Etat ;

La MAI est organisée, sous la responsabilité d'un sous-directeur de la coopération internationale en droit de la famille, assisté d'un adjoint, en une unité couvrant les différents secteurs géographiques (suivi des législations des pays d'origine par grandes zones géographiques, relations avec les administrations compétentes de ces pays et avec les postes consulaires, traitement des dossiers individuels posant des problèmes sur le plan juridique), une unité d'information (traitement des visas et information du public) et des chargés de mission responsables des questions juridiques, d'une part, de l'habilitation, du suivi et du contrôle des OAA, d'autre part. La MAI est gérée par le secrétaire général (gestion du budget, du personnel et de la logistique, rédaction des comptes rendus des séances de l'Autorité centrale). Enfin, la MAI dispose d'une cellule statistique et d'un centre d'archives et de documentation. Son budget annuel est de 438.000 euros en 2003.

Sur les 27 agents qu'elle compte, la MAI dispose de 6 cadres A (3 du ministère des Affaires étrangères, 1 du ministère de l'Emploi et de la solidarité et 2 du ministère de la Justice), 7 cadres B (4 du MAE, 2 du MES et 1 du MJ) et de 14 cadres C (12 du MAE, 1 du MES et 1 du MJ).

La MAI fait l'objet d'un certain nombre de critiques.

Son positionnement institutionnel la place en concurrence avec les OAA dans la mesure où il lui revient de transmettre les dossiers des candidats optant pour la voie individuelle dans leur recherche d'un enfant originaire d'un pays signataire de la Convention de La Haye. Cette situation est mal vécue par de nombreux responsables d'OAA, dont certains ne sont pas loin de penser que la MAI aurait tendance à privilégier l'adoption par la voie individuelle, en dépit des risques et des limites de cette dernière.

La communication de la MAI avec les usagers n'est pas satisfaisante. Chacun s'accorde à reconnaître la qualité de son site internet mais la plupart déplore la difficulté à obtenir un entretien téléphonique, ou un rendez-vous. Les bénévoles qui animent les OAA regrettent, par exemple, l'absence d'un aménagement horaire adapté à leur situation (ouverture plus tardive certains soirs, notamment). Les informations diffusées par les fiches relatives aux pays d'accueil sont estimées par un certain nombre de responsables en retard d'au moins 6 mois. Elles sont également, par souci de ménagement, incomplètes sur la réalité des pratiques propres à certains pays ou simplement allusives. Il est reproché à l'Autorité centrale de trop tarder à prendre des décisions de suspension des relations en matière d'adoption avec certains pays réputés pour leur incapacité à garantir l'application des principes fondamentaux du droit de l'enfant. Le rôle essentiel de la MAI auprès de cette Autorité nourrit en conséquence des interrogations à son endroit.

Les relations entre la MAI et les départements apparaissent insuffisantes. Le réseau des correspondants qu'elle s'est efforcée de favoriser au sein des services de l'aide sociale à l'enfance ne semble fonctionner que dans un nombre restreint de départements. Les relations avec les postes consulaires paraissent également inégales et il est regretté que les responsables de la MAI ne se déplacent pas suffisamment dans les pays d'origine pour y étudier avec les responsables de ces postes mais aussi avec les correspondants locaux des OAA (lorsqu'ils existent) et les administrations locales les nombreux problèmes qui s'y posent.

Il est enfin reproché à la MAI d'aborder les questions de l'adoption internationale sous un angle trop juridique et d'observer un comportement rigide ou « bureaucratique ».

En ce qui la concerne, la mission considère que ces reproches sont surtout révélateurs de l'insuffisant soutien apporté à la MAI par les pouvoirs publics ainsi que des demandes contradictoires qui lui sont adressées.

La mission estime que la MAI dispose d'une bonne compétence juridique, ce qui est, en la matière, la base indispensable de son action. Mais elle constate que les aspects psychologiques, éducatifs et culturels du dossier de l'adoption, qui tiennent une place essentielle dans l'adoption internationale, ne bénéficient pas des mêmes moyens en effectifs et en compétences. Ces aspects jouent un rôle majeur dans la procédure d'habilitation des OAA comme dans le contrôle de leur fonctionnement, étant observé qu'il s'agit d'enjeux importants eu égard à la faiblesse du système des OAA français. A cet égard, un travail de qualité a pu être conduit par le médecin de santé publique (qui vient de quitter son poste) mis, par le ministère de l'Emploi et de la solidarité, à la disposition de la MAI, ainsi que par le rédacteur qui l'assiste. Mais, faute de moyens, le contrôle des OAA se fait surtout sur pièces, ce qui est insuffisant pour apprécier la qualité de leur action. C'est, en fait, l'ensemble des questions relatives à l'adoption internationale qui doit bénéficier de cet éclairage, notamment les relations avec les services départementaux d'aide à l'enfance, les relations avec les pays d'origine et avec les postes consulaires. Il manque à la MAI, aux côtés du médecin de santé publique, un cadre A ayant une expérience des questions de l'adoption et ayant exercé des responsabilités de direction.

La communication entre la MAI et ses partenaires est certainement perfectible. Elle ne peut s'en tenir à des relations essentiellement ponctuelles : il manque à cette communication une pratique régulière de travail en réunion avec les partenaires (correspondants départementaux qui n'ont, en pratique, pas de rapports directs avec les responsables de la MAI, responsables d'OAA ou responsables des postes consulaires qui n'en ont guère plus).

Mais les véritables obstacles au bon fonctionnement de la MAI ne sont pas à chercher dans d'éventuelles défaillances de son équipe. Celle-ci est animée par le souci, partagé par ses membres, de mettre en œuvre efficacement la politique de l'adoption internationale. Sa motivation ne fait pas de doute et sa conscience des enjeux humains est un élément certain de sa cohésion. Il lui manque, en revanche, c'est le premier obstacle majeur, un appui stratégique, des directives claires face à la multiplicité des questions posées. La MAI paraît relativement seule face aux difficultés. C'est d'ailleurs un trait majeur du dispositif français (souligné par un spécialiste québécois de l'adoption internationale devant le Conseil supérieur de l'adoption), que le cloisonnement des acteurs institutionnels. Chaque institution se cantonne dans son rôle et semble attendre que les autres jouent leur partition, sans chercher à tracer un réseau régulier et cohérent de relations de travail destiné à échanger les analyses et à dégager des propositions communes. C'est bien plus la volonté de tel ou tel responsable de résoudre un problème qui provoque des évolutions que le fruit d'une organisation structurée du travail en commun. Cette observation conforte les analyses faites ci-dessus en ce qui concerne le rôle de l'Autorité centrale.

Il est, par ailleurs, demandé à la MAI d'exercer (cf. infra) deux catégories de missions qui la placent dans une situation délicate parce qu'elles ne sont pas de même nature : d'une part, des missions relevant de l'Etat et, d'autre part, des missions susceptibles de relever du champ d'action des OAA. Elle se trouve ainsi soupçonnée d'être « juge et partie ». Que le soupçon soit non fondé, la mission en est convaincue. Mais là n'est pas le problème : le seul fait que la MAI soit placée sur le champ d'activité des OAA est source de confusion. La MAI est d'ailleurs la seule administration centrale à traiter directement des dossiers individuels. Or, le rôle de la MAI, dans ses attributions d'administration d'Etat, est trop important pour que son action se trouve affectée par ce qui apparaîtrait comme une ambiguïté. De surcroît, elle joue un rôle incomplet d'intermédiation puisqu'elle ne fait que transmettre les dossiers des candidats choisissant la voie individuelle et n'exerce aucune fonction d'accompagnement. Surtout, la MAI apporte ainsi, en toute légalité, un soutien à la démarche d'adoption par la voie individuelle dont la mission soulignera, in fine, les impasses auxquelles elle risque de conduire.

La MAI ne dispose pas de moyens suffisants eu égard à l'importance et à la complexité de sa mission. C'est pourquoi il est permis de penser que ses effectifs devraient, en premier lieu, être redéployés au profit de ses attributions essentielles par abandon de la fonction de transmission des dossiers d'adoption par la voie individuelle. En second lieu, ils devraient être complétés par la mise à disposition de cadres A provenant du secteur social des collectivités territoriales ou de l'Etat et ayant une expérience en matière d'adoption.

Parallèlement, une réflexion devrait être engagée sur l'organisation du service. La volonté des pouvoirs publics d'en faire une structure véritablement interministérielle ne semble qu'imparfaitement traduite dans la pratique. Outre le déséquilibre constaté dans la répartition des cadres A, au détriment des aspects sanitaires et sociaux, il n'apparaît pas indispensable que l'organigramme comprenne une fonction de secrétaire général confiée à un cadre A pour un service de taille relativement restreinte. La fonction peut être proposée à un cadre B expérimenté. De la même façon, on peut s'interroger sur le type d'emploi le plus approprié pour la fonction de sous-directeur, ce dernier ayant notamment à gérer un vaste réseau aux nombreuses ramifications internationales : un agent du ministère des Affaires étrangères ayant une expérience d'encadrement et/ou de direction, assisté de deux cadres A, dont l'un proviendrait du secteur sanitaire et social et l'autre, naturellement, du ministère de la Justice est une piste qui mérite d'être explorée. Elle pourrait permettre le développement d'une approche globale de l'adoption internationale.

La dotation budgétaire de la MAI est insuffisante. Elle ne permet pas à son encadrement de mettre en œuvre l'indispensable programme de déplacements qui, tant en France qu'à l'étranger, serait nécessaire à l'animation, à la coordination et au contrôle des réseaux d'institution, d'administrations et d'associations concourant à la gestion de l'adoption internationale. On peut évaluer le coût de l'ensemble de ces missions à 20% du montant de la dotation actuelle de la MAI. (hors dépenses de personnel).

2.3. Le réseau français des OAA n'est pas adapté au contexte nouveau de l'adoption internationale

Dans les pays qui connaissent une progression plus ou moins importante du nombre d'enfants accueillis, le rôle des OAA est central. Le recours aux services des OAA y est souvent obligatoire. Bien différente est, à cet égard, la situation de la France. Les OAA n'assurent l'accompagnement que de 34% (en 2002) des candidats à l'adoption internationale (alors que les 2/3 des candidats se sont adressés initialement à un OAA mais ont renoncé à leur aide ou ont reçu une réponse négative à leur demande). La part des OAA dans l'adoption internationale par des français ne cesse de diminuer. Il faut rappeler aussi que la démarche de l'adoption par la voie individuelle a été, jusqu'ici, défendue par un certain nombre d'organisations et que les pouvoirs publics ont toujours affiché le principe du choix entre les deux voies. Le problème qui se pose aujourd'hui est de savoir si l'affaiblissement progressif de la voie de l'adoption accompagnée par les OAA ne risque pas de remettre en cause l'adoption internationale par des Français. Il est à remarquer que d'importants pays, figurant parmi ceux qui ont permis, ces dernières années, des adoptions nombreuses, marquent leur préférence pour une procédure conduite avec les seuls OAA.

L'examen de la situation des OAA ne laisse pas de préoccuper la mission. Elle en expose, ci dessous, les principales raisons.

2.3.1. Sur 40 OAA, 12 seulement réalisent plus de 30 adoptions annuelles.

Le chiffre de 30 adoptions annuelles est considéré, par des experts, comme un seuil minimal d'activité pour pouvoir organiser les prestations qu'exigent l'accompagnement des parents adoptifs et de l'enfant adopté. Or 16 OAA réalisent moins de 10 adoptions (certains n'en réalisent pas tous les ans), et 12 moins de 30 par an.

Quatre organismes (« Médecins du monde », « Le Rayon de soleil de l'enfant étranger », « les Amis des enfants du monde » et « Les Enfants de reine de miséricorde ») totalisent près de 50% des adoptions.

Les OAA représentent, en moyenne, 50% des adoptions des 10 premiers pays signataires de la Convention de La Haye dans lesquels ils sont implantés, mais seulement 30% dans les 10 premiers pays non-signataires de la convention.

Actuellement, les OAA disposent d'une centaine d'habilitations pour 29 des 74 pays d'origine dans lesquels ils ont réalisé des adoptions au cours de l'année 2002.

Les dispositions de la Convention de La Haye, dans ses chapitres III et IV, sont exigeantes. En pratique, la question qui se pose est de savoir si un OAA peut satisfaire à ces exigences sans se doter de professionnels compétents et de moyens logistiques conséquents. La mission pense que cela n'est pas possible sans faire courir des risques croissants aux candidats (et aux enfants adoptables). Elle considère également que le risque est grand de voir la position de la France, jusqu'ici second pays d'accueil, décliner, face à des pays d'accueil ayant organisé

des structures professionnelles d'intermédiation. A cet égard, le chiffre de 30 adoptions annuelles minimum présenté comme un seuil garantissant une bonne capacité d'action est probablement optimiste. La mission n'est pas insensible aux quelques exemples d'organismes de petite taille qui, reposant sur la force des motivations altruistes du bénévolat, parviennent à réaliser dans de bonnes conditions quelques adoptions annuelles. Mais une action continue et un développement efficace de cette démarche ne peuvent se poursuivre en se reposant sur le charisme d'une ou deux personnes. Le marasme évident dans lequel se trouve un certain nombre d'organismes qui, à un moment donné, ont pu connaître une certaine audience, est là pour le démontrer. La mission estime, en réponse à ceux qui redoutent une certaine déshumanisation des OAA si ceux-ci étaient d'une taille plus importante et s'ils étaient davantage professionnalisés, qu'il est tout à fait possible que ces OAA soient dotés d'une structure de gestion et de supervision garantissant l'écoute de la parole et de l'expérience des adoptants. Au demeurant, l'accompagnement efficace repose moins sur la communication d'expériences personnelles, toujours précieuses mais aux résultats très inégaux, que sur la capacité d'écoute objective de chaque candidat à l'adoption.

2.3.2 A peine 1/3 des OAA satisfont aux conditions de l'habilitation

Les OAA devaient, en application des dispositions du décret n° 2002-575 du 18 avril 2002 relatif aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption, compléter leur dossier dans les départements où ils sont autorisés ainsi qu'auprès du ministère des affaires étrangères avant le 23 avril 2003. L'analyse des réponses des organismes effectuée en octobre 2003 par la mission montre l'importance et la fréquence des lacunes de la plupart de ces organismes.

a) situation des OAA au regard des conditions d'habilitation

En ce qui concerne les éléments devant permettre d'apprécier la capacité à recevoir une habilitation, on note que 9 OAA ne peuvent produire l'autorisation d'activité qui doit être accordée par le président du conseil général du département où l'organisme a son siège. Ces organismes ne remplissent pas les conditions réglementaires qu'il s'agisse de la présentation des statuts ou de leur publication ou de la liste des organes dirigeants. 8 OAA seulement disposent d'un comptable, conformément à la loi. Plusieurs d'entre eux n'ont ni permanence téléphonique ni secrétariat. Dans ces conditions, il est indéniable que la fonction, si importante, d'information et de conseil des candidats ne peut s'exercer de manière satisfaisante.

17 OAA n'ont pas établi de document exposant, d'une part, le projet d'activité d'intermédiaire en vue d'adoption, d'autre part, les conditions financières de fonctionnement prévues, le projet de budget pour l'exercice en cours, le bilan et le compte de résultat de l'exercice précédent, ainsi que, le cas échéant, le compte d'emploi correspondant aux subventions reçues. Selon les responsables de la MAI, il s'agit, le plus souvent, d'organismes anciens, soucieux de leur indépendance, ne sollicitant pas de subvention. Cela ne saurait cependant les exonérer du respect des lois et règlements, a fortiori quand, par leur action en territoire étranger, ces organismes engagent l'image de la France.

20 OAA ne demandent pas aux candidats à l'adoption les sommes correspondant au décompte approuvé par la MAI sur le modèle fixé par l'arrêté du 23 octobre 2002, mais des montants qu'ils ont eux-mêmes fixés. Par ailleurs, selon les responsables de la MAI, les OAA français, dans leur grande majorité, ont pour particularité de laisser aux adoptants le soin de payer directement les coûts liés à la constitution du dossier d'adoption ainsi que ceux liés aux procédures locales, ce qui peut être une source de dérives financières, et de risques de divers ordres. Cela ne permet pas aux adoptants de contrôler l'utilisation des sommes remises dans l'intérêt de l'enfant et ôte une part importante de l'intérêt de recourir aux services d'un OAA.

Il est très difficile, au vu des dossiers adressés par les OAA à la MAI de connaître le correspondant de l'organisme auprès des services d'aide sociale à l'enfance, qui, en pratique, assure le suivi des enfants adoptés. Ce dernier point est un sujet de malentendus entre les adoptants et les pays d'origine des enfants adoptés qui sera abordé par ailleurs. Il convient ici de souligner la faiblesse du suivi exercé par la plupart des OAA. Cette faiblesse risque fort de les discréditer auprès des Autorités de certains grands pays, comme la mission a pu le constater en Russie. Le tiers de ces organismes n'apporte aucune précision à ce sujet.

Il est étonnant que 15 OAA seulement soient en mesure d'indiquer clairement l'identité des institutions auprès desquelles ils recueillent les enfants, et pour lesquelles ils disposent, soit d'une accréditation, délivrée par les pays signataires de la Convention de La Haye dans le cas d'une adoption dans l'un de ces pays, soit, pour les autres, d'une convention précisant les modalités de transmission du dossier médical, du dossier d'origine aux parents avant l'adoption, ainsi que le coût d'entretien de l'enfant, avant l'acceptation des candidats à l'adoption. Cela signifie que les 2/3 des OAA pourraient se voir retirer leur accréditation. En tout état de cause, il subsiste une réelle interrogation sur la réalité du service rendu par certains OAA, par rapport à la voie individuelle, s'ils ne sont pas en mesure d'être conventionnés avec une institution locale.

Il est non seulement surprenant mais préoccupant que seuls 15 OAA sur 40 disposent de correspondants identifiés dans le pays où ils opèrent. Leur rôle est important dans la mesure où ils doivent favoriser une bonne compréhension des règles et pratiques locales, faciliter les contacts nécessaires à la réalisation du projet, être les répondants tant vis-à-vis des autorités locales que vis à vis des OAA du bon déroulement de la procédure d'appareillement. Il est donc essentiel que ces correspondants soient en mesure d'offrir des garanties de compétence et de moralité et qu'ils soient en mesure d'être efficacement contrôlés par les responsables de l'OAA. La mission a pu constater, lors de ses déplacements à l'étranger, la faible présence des OAA français, d'une part et, d'autre part, la faiblesse du réseau de leurs correspondants. Beaucoup d'OAA n'ont, en effet, aucun correspondant. Les relations avec les partenaires locaux s'établissent ponctuellement à l'occasion d'un voyage d'accompagnement de parents adoptifs. Ces relations ponctuelles ne traduisent pas une gestion véritable. Il doit être relevé que, dans un nombre non négligeable de cas, les personnes désignées comme correspondantes sont des responsables d'orphelinat, ce qui est très contestable tant au plan légal qu'au plan éthique, en raison de leur intérêt direct dans la procédure d'adoption. Il en va de même en ce qui concerne les avocats ou professionnels intervenant directement dans cette procédure. Enfin, il est permis de se demander si le choix de bénévoles, effectué par certains OAA, ne comporte pas également de nombreux risques (absence de mandat précis, de formation, de convention précisant la responsabilité, notamment).

b) situation des OAA au regard des conditions de fonctionnement

L'aide à la préparation des projets des candidats, (l'information, le conseil) constitue une première phase dont l'importance doit être rappelée. Si un certain nombre d'OAA s'efforcent d'apporter une aide personnalisée et aussi exhaustive que possible aux candidats, la mission s'interroge sur la défaillance de beaucoup d'autres.

D'une part, l'aide à la préparation du projet nécessite une collaboration entre les services d'aide à l'enfance et les OAA. Des sondages effectués auprès de certains départements, il ressort que les relations entre les OAA et les départements sont assez inégales, et, sauf exception, relativement peu suivies. Des départements ont demandé aux OAA de désigner un correspondant de l'aide sociale à l'enfance. Mais combien d'OAA sont-ils en mesure de répondre à une telle demande ?. La mission a relevé, chez certains responsables départementaux rencontrés, tantôt

une certaine méconnaissance du réseau des OAA, tantôt une interrogation quant à leur capacité réelle d'aide. Mais elle a observé des cas plus favorables de coopération, en général lorsque le département est d'une taille suffisamment importante pour disposer d'une cellule spécialisée de l'adoption et que celui-ci est en relation avec un des OAA correspondant au tiers des organismes qui répondent, pour l'essentiel, aux conditions fixées pour leur habilitation.

D'autre part, 15 OAA seulement ont été en mesure de transmettre à la MAI un exemplaire des documents établis à l'intention des futurs adoptants concernant la législation et les procédures en vigueur dans chaque pays où ils interviennent. Les discussions menées par la MAI au cours de ces dernières années, avec les fédérations d'OAA n'ont pas permis de progresser réellement. Cela pose la question de savoir si cette incapacité relève d'une insuffisance de moyens et de compétence ou si elle traduit l'embarras d'un certain nombre d'organismes devant les exigences du décret d'avril 2002. Ces exigences sont, en effet, mal acceptées par plusieurs d'entre eux. Ce défaut de transparence nourrit des suspicions dommageables dont les OAA ne semblent pas vouloir tirer les conséquences : selon un certain nombre des interlocuteurs de la Mission, il est des organismes qui seraient soucieux de préserver des pratiques de sélection des candidats ou de rémunération de leurs prestations (participation aux frais de fonctionnement ou « dons » aux institutions locales) qui expliqueraient cette incapacité à répondre aux demandes que la MAI leur présente en application des textes.

L'article 23 du décret précité définit les obligations en matière de procédure des organismes délégataires de missions spécifiques en application de la Convention de La Haye. Cette délégation est accordée par la MAI lorsque les OAA ont été accrédités par un pays d'origine signataire de la Convention.

Les OAA envoient à l'Autorité centrale du pays d'origine (ou à l'OAA délégataire) le dossier des adoptants et le rapport relatif aux requérants certifiant leur capacité à adopter et faisant connaître leurs souhaits. Par ailleurs, l'article 24 impose aux organismes la transmission aux candidats à l'adoption du dossier d'origine et du dossier médical de l'enfant proposé avant de recueillir leur accord. Cette prescription est diversement suivie selon les OAA. Pratiquement, seuls les pays signataires de la Convention de La Haye et les orphelinats ayant passé une convention précise avec les OAA fournissent des dossiers susceptibles d'éclairer la décision des postulants à l'adoption. Encore faut-il bien noter que, même dans des pays signataires de la Convention de La Haye, des dossiers peuvent être formellement satisfaisants tout en éludant la réalité de l'état de santé de l'enfant. En l'absence d'un correspondant local offrant des garanties réelles, les risques sont parfois importants. A fortiori, dans des pays non-signataires, les dossiers, souvent imprécis, ne constituent pas une garantie suffisante. Ainsi a-t-il été rapporté à la mission que le nombre de dossiers occultant le très mauvais état de santé d'enfants proposés à l'adoption n'est pas négligeable.

L'article 28 du décret de 2002 précise que les OAA, qui doivent vérifier l'agrément des candidats préalablement à l'acceptation de leur demande, ne peuvent refuser celle-ci que sur le fondement de deux critères : la non-concordance entre la demande et les conditions fixées par le pays souhaité, d'une part et, d'autre part, la capacité insuffisante de fonctionnement de l'organisme au regard du nombre des dossiers à traiter. En pratique, la plupart des refus sont liés à l'insuffisante capacité de prise en charge des OAA face à une demande beaucoup plus importante que l'offre transitant par les OAA français. Les critères réglementaires d'exclusion des candidatures par les pays d'origine sont fondés essentiellement sur l'âge et sur le statut matrimonial. Mais des critères non écrits permettent aux responsables de l'apparement de hiérarchiser le choix de parents adoptifs correspondant au mieux aux besoins de l'enfant. Enfin, chaque OAA a sa doctrine de l'adoption.

Deux questions se posent à ce sujet : premièrement, cette doctrine est-elle toujours explicite et clairement portée à la connaissance des candidats ? Si tel était le cas, il est vraisemblable que le nombre des refus diminuerait car des candidats mieux informés auraient tendance à s'adresser à l'organisme qui leur paraîtrait correspondre au mieux à leur propre choix philosophique. Deuxièmement, la doctrine de chaque OAA est-elle compatible avec les règles du droit international de l'enfance et du droit interne ? La question n'est pas indue dans la mesure où la mission a entendu d'assez nombreuses inquiétudes s'exprimer sur ce sujet et a reçu des propositions susceptibles de rendre là aussi les positions plus transparentes. On peut, néanmoins, considérer que le décret de 2002 a, utilement, contribué à une application plus objective du droit.

Un nombre croissant de pays d'origine attachent une importance particulière à la période de suivi de l'enfant après son arrivée au sein de la famille adoptive. Des rapports de suivi sont demandés par les autorités de ces pays pendant une période plus ou moins longue. Or ces rapports sont loin d'être toujours établis et, quand ils le sont, leur qualité est très inégale selon les OAA. Cette obligation ne doit pas être négligée. En effet, la mission a pu constater (cf., en annexe, sa note relative à son déplacement en Russie) que les Autorités de certains pays étaient suffisamment irritées par ce qu'elles considéraient, non sans raison, comme une désinvolture, pour envisager de suspendre le mouvement des adoptions en direction de la France. Une lecture restrictive de l'article L225-16 du code de l'action sociale et de la famille est faite par beaucoup. Cet article stipule cependant que le mineur adopté ou placé en vue d'adoption bénéficie d'un accompagnement par le service de l'aide sociale à l'enfance ou par un OAA pendant une période de 6 mois « minimum » à compter de son arrivée au foyer et, dans tous les cas, jusqu'au prononcé de l'adoption plénière en France ou jusqu'à la transcription du jugement étranger. Mais il est également prévu que « cet accompagnement peut être prolongé à la demande ou avec l'accord de l'adoptant ». Il est donc toujours possible de convenir d'une période de suivi plus longue que celle qui constitue dans la loi un minimum. La Russie fixe ainsi, dans sa propre loi, une période de suivi de 3 ans. A cet égard, il faut souligner l'importance d'une Autorité centrale française suffisamment présente pour nouer avec ses homologues des négociations en vue de fixer, sur ce sujet, des règles communément admises. Dans le cas présent, la compréhension des contraintes auxquelles doivent faire face les autorités russes est essentielle pour qu'à leur tour les adoptants français admettent la nécessité de respecter les règles du pays d'origine et préparent, avec l'aide des OAA, les rapports de suivi demandés.

Le système conventionnel préconisé par l'article 32 du décret de 2002 a commencé à s'établir. Les OAA sont désormais pratiquement tous regroupés dans trois fédérations : la Fédération française des OAA, la Fédération France adoption et le Collectif pour l'adoption internationale. Par ailleurs, certains OAA ont conclu entre eux des conventions ayant pour but de mutualiser certains moyens (formation, correspondants locaux). Mais de ses entretiens avec les responsables des fédérations, dont elle a apprécié la qualité, la mission a retiré le sentiment très net que les fédérations n'avaient qu'une influence limitée face aux particularismes de nombreux OAA. Même si le décret de 2002 est encore récent, l'accueil mitigé qui lui a été réservé par un certain nombre d'organismes et la minceur des initiatives en matière de mutualisation de moyens donnent à penser que beaucoup d'acteurs n'ont pas vraiment pris conscience de l'urgence qu'il y a à s'unir pour faire face aux problèmes complexes que pose l'adoption internationale. Les mêmes parfois déplorent pourtant la concurrence exacerbée à laquelle se livreraient certains pays d'accueil. Il est peu probable que la seule indignation morale, parfois compréhensible, parfois exagérée, suffise à résoudre la question du maintien de la France à son rang de pays d'accueil, encore moins d'accroître les possibilités d'adoption par des français.

La répartition géographique des OAA témoigne précisément d'une absence de régulation. Il y a jusqu'à 9 OAA à Madagascar, 7 en Ethiopie et en Colombie, 6 en Haïti et au Brésil, plusieurs de ces pays figurant parmi les pays non-signataires jusqu'ici de la Convention de La

Haye, mais il n'y en avait qu'un en Russie jusqu'à ces derniers mois. La présence des OAA est faible en Afrique, en Asie (hors la Chine et l'Inde), ce que regrette, par exemple, un pays comme le Sri Lanka.

La convention de La Haye (articles 11 et 22) prescrit aux Etats parties à l'accord de veiller à la compétence professionnelle, à l'expérience et à la formation des personnels des organismes autorisés et habilités. Le décret de 2002 fait obligation aux dirigeants de ces organismes assurant l'accompagnement des familles de se former. Mais les OAA n'ont pas souhaité que cette obligation soit précisée par arrêté, demandant une application « souple et adaptée dans le cadre d'un autocontrôle ». Des subventions sont accordées par le ministère des Affaires étrangères et par le ministère délégué à la Famille à cette fin. Mais les fédérations ne semblent pas être en mesure, de déterminer le nombre de personnes à former, leur répartition géographique et les thèmes prioritaires en raison des « spécificités » des différents OAA. Des programmes de qualité ont, certes, été mis en œuvre à l'intention d'un certain nombre de personnes avec l'appui de la MAI et de la DGAS mais aucune des administrations ne paraît disposer d'une information exhaustive sur ce point. Il semble qu'un certain nombre de sessions de formations organisées au niveau local se résument à des réunions associatives fondées sur la transmission de témoignages de parents adoptifs. Face à la difficulté du sujet, cela ne saurait suffire. La mission a ainsi recueilli les observations unanimes de professionnels avertis soulignant la sous estimation des traumatismes psychologiques subis par la grande majorité des enfants proposés à l'adoption internationale et l'accroissement des problèmes qui en résultent (certaines études québécoises font état d'un taux de suicide chez les enfants adoptés supérieur au taux des autres enfants).

2.4. La double procédure d'autorisation et d'habilitation des OAA n'est pas adaptée aux exigences de l'adoption internationale.

La double procédure d'autorisation et d'habilitation des OAA prévue par le décret du 18 avril 2002 présente un double inconvénient : elle est relativement lourde puisqu'elle impose deux démarches en vue d'obtenir un agrément et elle est mal adaptée aux exigences de l'adoption internationale.

Les ¾ des adoptions étant internationales et les départements étant, comme on l'a précédemment souligné, peu préparés, sauf exception, à l'analyse des conditions particulières de l'adoption internationale, il est permis de s'interroger sur le niveau de garantie apporté par la procédure départementale d'autorisation. Ce n'est pas l'esprit de responsabilité des autorités concernées qui est en cause mais le moyen qu'elles ont de disposer de l'information nécessaire pour juger efficacement des compétences offertes par un organisme au regard d'un projet international. De même, la procédure de déclaration d'activité dans les départements situés hors du siège de l'organisme ne constitue pas une garantie suffisante : si la procédure d'autorisation départementale montre ses limites, il est bien évident que la procédure de déclaration ne fera que les transférer à d'autres.

Le département dispose-t-il de réels moyens de contrôle de l'activité d'un OAA ? Il y a lieu de s'interroger à ce sujet. Est ce la structure adéquate pour suivre efficacement une activité essentiellement internationale ? Une étroite coordination entre la MAI et les départements permettrait d'alerter ces derniers. Mais les relations entre la MAI et les départements sont loin d'être permanentes. Un resserrement des liens entre ces deux instances est recommandé mais le nombre et la diversité de taille et de moyens des départements risque de faire apparaître, sur ce point, les limites de leur coopération, par ailleurs tout à fait indispensable.

En définitive, les procédures d'autorisation et d'habilitation, partiellement redondantes, apparaissent comme une de ces lourdeurs administratives auxquelles le Gouvernement, à juste titre, essaie de remédier. En l'occurrence, ces procédures ne sont pas seulement lourdes mais assez formelles. L'examen des pièces exigées ne permet qu'une vision imparfaite du projet de l'organisme et de sa qualité. Celui-ci est, en principe, quitte vis-à-vis de l'administration dès lors que son dossier est formellement complet (et encore le bilan de l'application des critères d'habilitation par de nombreux OAA s'avère-t-il, comme on vient de le voir, préoccupant) mais aucun acte contractuel ne garantit que l'action internationale de l'OAA sera compatible avec les objectifs de la politique française en matière d'adoption internationale. Est-il possible, sur une matière qui engage la parole de la France, de considérer que chacun opère sans souci de coordination avec les autres ? La question n'est pas dénuée d'intérêt dans la mesure où la mission a entendu diverses autorités étrangères exprimer le sentiment que les OAA français opéraient de manière dispersée et où elle a pu constater que la répartition des OAA par pays d'origine était peu régulée (pléthore d'OAA dans certains pays et absence dans d'autres).

3/. Le recours à l'adoption internationale par la voie individuelle : le risque d'une impasse

Le recours à l'adoption internationale par la voie individuelle - 65% des adoptions - place la France dans une situation tout à fait singulière. La plupart des pays d'accueil s'appuient sur des organismes exerçant le rôle d'intermédiaire. Cette situation pourrait déboucher sur de graves difficultés à terme plus ou moins rapproché.

En premier lieu, il doit être rappelé que les pays d'origine, au fur et à mesure qu'ils mettent en place des législations protectrices de l'enfance et qu'ils adhèrent à la Convention de La Haye, marquent une nette préférence pour l'organisation de relations entre organismes d'intermédiation. Le cas le plus éclairant est celui de la Russie. La mission a eu confirmation par la vice-ministre de l'Education que la législation russe allait exclure l'adoption par la voie individuelle à compter de juillet 2004. Mais le déplacement en Bulgarie a également permis d'avoir le sentiment que les autorités de ce pays privilégieraient l'adoption par la voie des organismes intermédiaires. L'adoption n'est possible que dans ces conditions dans d'importants pays comme la Chine. Il est probable que ces exemples seront suivis par d'autres pays, qui y voient une garantie contre les dérives dont tant les adoptants que les adoptés pourraient être victimes dans le cas de l'adoption par la voie individuelle.

Il est évidemment plus malaisé (second point auquel il convient d'être attentif), de s'assurer, par cette voie, des qualités morales et professionnelles d'intermédiaires locaux plus ou moins autoproclamés et que les autorités locales ne connaissent pas toujours. Les pratiques évoquées par de nombreux interlocuteurs de la mission, outre celles qu'elle a pu constater lors de ses déplacements ne sont pas acceptables au regard des droits de l'enfant, en particulier. Le Guatemala, notamment, mais aussi Haïti et nombre d'autres pays dès lors que l'on se situe dans le cadre de la voie individuelle en fournissent des illustrations. Pour les adoptants, la voie individuelle est souvent une source de désillusions sur deux points au moins : d'une part, le taux d'enfants affectés par des maladies graves occultées par les dossiers y est particulièrement élevé (certains praticiens l'estiment à 30 à 40%) et, d'autre part, le coût de la procédure est plus élevé, en définitive, que dans le cas d'une adoption par la voie des OAA. De surcroît, ce coût est, selon un certain nombre de praticiens de l'adoption internationale, l'objet, dans un certain nombre de cas, de marchandages de la part d'intermédiaires locaux qui confinent au chantage : mise aux enchères d'enfants par exemple. Le risque est réel de voir des ressortissants français impliqués à leur corps défendant dans des affaires dont la médiatisation ne favoriserait pas le déploiement des efforts de la collectivité nationale pour développer l'adoption internationale. Le rapport du service central de prévention de la corruption au titre de l'année 2000 est, à cet égard, particulièrement éclairant.

Les risques sont d'autant plus grands que 80% des adoptions internationales sont réalisées dans les pays non-signataires de la Convention de La Haye.

La question se pose, en troisième lieu, de savoir dans quelle mesure le dispositif des OAA ne se trouve pas fragilisé par un tel déséquilibre entre la part des adoptions par la voie individuelle et celle qui est réalisée avec leur concours. L'adoption par la voie individuelle correspond probablement bien à certains traits dominants de notre culture. Ses partisans ont toujours obtenu, jusqu'ici, une écoute attentive. Il est dès lors facile de comprendre que, dans ces conditions, les OAA qui s'efforcent de faire respecter rigoureusement les principes fondamentaux de la Convention de La Haye et du droit international de l'enfance éprouvent le sentiment d'être relativement peu soutenus. Le risque est en ce cas de voir le découragement gagner certains responsables et les conduire au renoncement. Notre pays serait alors placé dans une situation particulièrement défavorable dans la mesure où il aurait à faire face au refus croissant de la voie individuelle et à l'affaiblissement accru de son système, déjà insuffisant, d'OAA.

4/. Les interrogations quant à l'utilisation de notre dispositif diplomatique et consulaire

La mission a souhaité se rendre dans un échantillon représentatif de cinq pays qui, en 2002, représentaient près de la moitié des enfants adoptés par des Français dans le monde : Bulgarie, Colombie, Haïti, Madagascar et Russie. Sur ces cinq pays, seule la Colombie a mis en œuvre la Convention de La Haye ce qui est également représentatif de la situation actuelle (en 2002, le nombre de visas pour adoption accordés à des enfants originaires des « pays La Haye » représentaient 20% du total des visas accordés à cette fin).

Elle retient de ces déplacements les points suivants :

- l'adoption internationale tient une place limitée dans les missions dévolues à nos postes consulaires
- dans la pratique, les personnels de nos consulats maîtrisent pourtant bien les phénomènes d'adoption
- des améliorations sont cependant souhaitables pour pallier certaines lacunes
- l'action de nos postes continuera cependant à s'exercer dans une double logique

4.1. L'adoption internationale tient une place limitée dans les missions dévolues à nos postes consulaires

Aujourd'hui, notre réseau diplomatique et consulaire n'intervient essentiellement qu'en fin de procédure, pour la délivrance du visa à l'enfant dûment muni de son passeport et de son jugement d'adoption.

Cette situation résulte de ce que :

- la tâche d'accompagnement de l'adoption en amont (surveillance des centres d'accueil, contacts avec les responsables locaux) aussi bien qu'en aval (soutien aux parents) n'a pas été clairement définie ni, a fortiori, expressément demandée à nos postes ;
- les personnels qui suivent les questions d'adoption gèrent bien d'autres tâches encore plus prenantes : la plupart du temps, en effet, ils travaillent au service des visas et sont donc confrontés à des dossiers et à un public souvent difficiles.

- dans la plupart des pays, les effectifs sont comptés : la mission a par exemple constaté que le service des visas de notre ambassade en Colombie (premier pays d'origine en 2002) ne disposait que de 6 agents pour 20.000 visas et 358 dossiers d'adoption.

4.2. Dans la pratique, les personnels de nos consulats maîtrisent pourtant bien les phénomènes d'adoption

La mission a été favorablement impressionnée par la motivation et les compétences de la grande majorité des agents diplomatiques et consulaires qu'elle a rencontrés².

Même dans les postes dépourvus de travailleurs sociaux (c'est à dire dans la quasi-totalité des ambassades visitées), ces agents se sont signalés par :

- des rapports étroits et confiants avec les responsables locaux chargés de la protection de l'enfance comme avec ceux qui gèrent l'adoption internationale, ces rapports permettant bien souvent de débloquer certains dossiers ;
- une bonne compréhension de la législation locale et de son évolution ;
- une connaissance aussi précise que possible des centres d'accueil ou, à défaut, une attitude d'écoute face aux possibles dérives de ces derniers (une ingérence trop marquée dans leur fonctionnement étant, en tout état de cause, difficilement envisageable).

Cette attitude est d'autant plus méritoire que nos postes, à quelques rares exceptions (Colombie), ne trouvent pas auprès des OAA ou de leurs représentants un partenariat efficace leur permettant d'être mieux renseignés. Cette lacune est d'autant plus surprenante que les organismes précités émargent au budget du ministère des Affaires étrangères (cf. supra).

Les parents rencontrés à l'occasion des cinq déplacements précités ont conforté l'analyse qui précède. Même si tous se plaignent de l'ultime délai imposé pour l'obtention du visa, délai qui intervient au terme d'une procédure administrativement très lourde et psychologiquement éprouvante, ils reconnaissent le plus souvent la qualité de l'accueil qui leur est réservé par les consulats.

Il est de fait que ces derniers « en font plus » que tous les autres consulats européens. A titre d'exemple, les diplomates allemands, espagnols et hollandais en poste à Sofia se contentent de mettre leurs ressortissants en difficulté en contact avec des avocats bulgares parlant leur langue ; il en va de même avec le consulat d'Italie qui, pour ses compatriotes en situation délicate, se borne à contacter l'état-major italien de l'OAA correspondant.

En définitive, la mission retire de ses investigations le sentiment que l'importance de l'adoption par la voie individuelle et les nombreux aléas qu'elle comporte ne peuvent qu'entretenir des attentes excessives à l'égard des postes consulaires.

4.3. Des améliorations sont cependant souhaitables pour pallier certaines lacunes

4.3.1. Destinée à créer un climat favorable aux adoptants français dans un contexte légal et réglementaire rendant presque partout l'accès à l'enfant plus difficile (cf. supra), la coopération en matière d'aide à l'enfance n'est pas assez articulée avec celle qui concerne l'adoption internationale

² Elle salue au passage l'excellent l'accueil qui lui a été réservé à Bogota, Port-au-Prince, Sofia et Tananarive ainsi que le nombre et la qualité des rencontres organisées dans ces capitales.

La mission a relevé que beaucoup de pays d'origine importants pour la France étaient demandeurs d'une coopération accrue en matière d'adoption internationale (Bulgarie, Haïti, Madagascar...). Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer par exemple :

- la formation de formateurs, s'agissant des travailleurs sociaux chargés de superviser les centres d'accueil ;
- la formation aux activités de médiation (apparentements) ;
- la formation aux procédures d'accréditation d'OAA ;
- la refonte des systèmes d'honoraires pratiqués par les centres d'accueil ;
- la révision des canevas des rapports sociaux et médicaux...

Or cette coopération est rarement mise en perspective avec les nombreux programmes d'aide à l'enfance financés par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

C'est particulièrement vrai au Département où aucune coordination véritable n'a été instituée entre la MAI, qui relève de la Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) et la DGCID précitée.

Mais c'est aussi le cas dans nos ambassades où les activités du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) sont rarement mises en perspectives avec celles gérées par nos consulats en matière d'adoption.

4.3.2. Dans certains pays, la coopération entre consulats européens mériterait d'être développée.

Lors de son déplacement en Bulgarie, les rencontres avec les responsables consulaires européens ont permis de mettre en évidence :

- l'existence d'actions de coopération menées par la plupart des Etats membres en particulier ;
- une prise de conscience de l'éparpillement de ces actions ;
- un consensus pour échanger les informations et les expériences en matière d'adoption internationale.

Cette dernière approche devrait être généralisée dans tous les Etats où des consulats de pays européens autres que la France ont des activités significatives en matière d'adoption internationale. Il convient de noter que les autorités locales y sont le plus souvent favorables ; ainsi le vice-ministre de la Justice bulgare l'a-t-il appelée de ses vœux, l'essentiel étant selon lui de mettre la Bulgarie en mesure de parachever les réformes en cours.

4.4. L'action de nos postes continuera cependant à s'exercer dans une double logique

- celle de la protection de l'enfant et de ses droits : dans ce contexte, les situations locales sont loin d'être optimales et tout devrait conduire à une vigilance accrue voire à une fermeture des procédures d'adoption françaises dans le cas d'Haïti.
- le soutien aux parents adoptants compte tenu des épreuves qu'ils endurent et des maigres perspectives qui leur sont ouvertes si l'on rapporte le nombre de candidats au nombre d'adoptions.

Force est d'ailleurs de constater que chaque logique a son revers :

- soutenir les postulants, c'est courir le risque de voir se créer, volontairement ou involontairement, des réseaux d'information et de solidarité qui pourront déboucher sur de véritables filières d'adoption ; la critique porterait dès lors sur les autorités locales, accusées de laisser se développer des trafics, mais aussi sur les responsables français, soupçonnés de fermer les yeux par opportunisme. Elle se traduirait sans doute par un résultat inverse à celui recherché c'est à dire à une obligation morale et politique de mettre un terme à toute adoption.
- verrouiller les procédures, c'est peut-être priver des milliers d'enfants d'un avenir infiniment moins sombre que celui qui est le leur dans un pays pauvre. Loin d'être l'apanage des candidats à l'adoption, cette opinion est parfois exprimée par les autorités de certains pays d'origine. Ainsi le Directeur des affaires judiciaires haïtien est-il allé jusqu'à affirmer qu'en matière d'irrévocabilité du consentement, « mieux vaut que les parents biologiques ne sachent rien car c'est souvent leur intérêt d'avoir une bouche de moins à nourrir »...

5/. Un recours trop exclusif à l'adoption plénière

Les membres de la mission se sont interrogés sur l'existence d'un rapport hiérarchique existant entre les deux types d'adoption tels qu'ils résultent des dispositions de la loi du 11 juillet 1996, dont les grandes lignes directrices doivent être rappelées. Il est ainsi apparu que le recours exclusif à l'adoption plénière pourrait avoir pour conséquence de limiter les possibilités d'accueil d'un enfant étranger alors même que ce type d'adoption peut être en contradiction avec la législation du pays d'origine ne reconnaissant pas la rupture définitive avec la famille biologique.

5.1. L'adoption plénière, calquée sur le modèle que constitue la filiation biologique, se caractérise essentiellement par la rupture des liens du sang et par la création d'un lien de filiation irrévocable.

En effet, le jugement prononçant l'adoption plénière désigne l(es) adoptant(s) comme le(s) seul(s) parent(s) de l'adopté et le nouvel acte de naissance de l'enfant fera disparaître les liens de filiation biologique.

La Convention de La Haye affirme le principe de reconnaissance de plein droit de l'adoption internationale entre pays contractants³. Il peut cependant subsister une difficulté lorsque les effets du lien de filiation créé ne sont pas les mêmes dans le pays d'origine et celui d'accueil, ce qui pose toujours la question de la rupture définitive avec la famille d'origine. Dans ce cas, comme dans l'hypothèse où la Convention de La Haye n'a pas été ratifiée, une nouvelle procédure judiciaire doit être diligentée en France. Le dépôt d'une requête auprès du tribunal de grande instance compétent, dès l'arrivée de l'enfant chez le(s) requérant(s), permet l'instruction du dossier, c'est à dire notamment, la vérification des conditions légales de capacité des adoptants, du consentement des parents par le sang ou du conseil de famille ; puis le tribunal apprécie l'opportunité de la procédure et prononce l'adoption plénière qui fera l'objet d'une mesure de publicité par transcription. Cette procédure entraîne l'effacement des liens de filiation biologique.

Lorsque le jugement d'adoption est passé en force de chose jugée, l'adoption est irrévocable. En conséquence, l'adopté cesse d'appartenir à sa famille biologique, cette rupture étant consacrée par la disparition de tout lien juridique avec celle-ci (droits successoraux, droit

³ Alors que les règles de conflit entre droits étrangers et droit interne étaient déterminées au cas par cas par la jurisprudence, la loi du 6 février 2001 a, pour sa part, introduit dans le code civil la notion d'adoption internationale en fixant les effets, en France, d'une adoption prononcée à l'étranger, étant rappelé que deux régimes différents coexistent selon la ratification ou non, par le pays d'origine, de la Convention de La Haye.

au nom, obligation alimentaire). L'enfant ne peut plus faire l'objet d'une reconnaissance ou d'une déclaration judiciaire de filiation. Cette rupture a pour corollaire le rattachement à la famille adoptive avec tous les droits et devoirs d'un enfant à l'égard de ses parents (acquisition du nom et de la nationalité des adoptants, établissement de droits successoraux, tant à l'égard de l'enfant qu'à celui de la famille adoptive).

L'adoption simple n'entraîne pas l'annulation de l'acte de naissance originaire, préserve donc le lien de filiation biologique et permet à l'enfant d'entrer dans sa famille adoptive par ajout de nouveaux liens.

La procédure est semblable à celle de l'adoption plénière, ainsi qu'il résulte des dispositions de l'article 361 du code civil renvoyant à celles relatives aux conditions de l'adoption plénière ; cependant le placement en vue d'adoption n'est pas nécessaire, dans la mesure où l'adoption simple est permise quel que soit l'âge de l'adopté.

L'adoption simple se caractérisant par une superposition des liens de filiation adoptive à ceux existant, les droits successoraux et l'obligation alimentaire sont maintenus dans les deux familles mais avec des aménagements spécifiques ; les droits d'autorité parentale sont exercés par le ou les seuls adoptants.

Le rattachement à la famille adoptive connaît certaines limites, telles l'absence de qualité d'héritier réservataire de l'adopté simple à l'égard des ascendants de l'adoptant, ce qui autorise à considérer que l'adopté simple trouve sa place principalement parmi les adoptants et leurs descendants. La substitution de nom prévue par l'article 363 du code civil consacre cette intégration et rompt en quelque sorte et en apparence les liens avec la famille d'origine. Mais ses liens biologiques ne sont pas effacés.

La mission a constaté, après audition de nombreux candidats à l'adoption, que l'adoption internationale ne correspond pas toujours à un choix premier mais répond souvent à une « solution de rechange » à la recherche d'enfant insatisfaite parmi ceux nés en France.

Le préambule de la Convention de La Haye dispose que l'adoption internationale peut présenter l'avantage de donner une famille permanente à l'enfant pour lequel une famille appropriée ne peut être trouvée dans son pays d'origine. Ainsi ce principe de subsidiarité prenant en compte l'intérêt de l'enfant a pour finalité le maintien et la permanence des liens d'origine.

5.2. L'adoption plénière est devenue la seule voie envisagée par les adoptants qui souhaitent établir un lien stable et sécurisant alors qu'une rupture définitive avec la famille par le sang peut ne pas correspondre à l'intérêt de l'adopté lorsqu'il existe par exemple une fratrie ou des liens réels avec les parents biologiques pour les enfants déjà plus âgés et élevés par ceux-ci.

Par ailleurs la diversité des législations des pays d'origine permet de constater que les effets de l'adoption ne sont pas toujours ceux d'une adoption plénière au sens du code civil français. Ainsi, en Haïti, la mention quasi systématique dans les actes de consentement, d'une information donnée aux parents biologiques sur la rupture irrévocable de tous les liens qu'ils ont avec leur enfant dès que l'adoption « plénière » sera prononcée reste purement théorique. En effet, cette annotation relevant de la clause de style est en contradiction avec la législation haïtienne et a en réalité pour effet de valider, au regard de la législation française, un consentement ferme et définitif des parents de l'enfant à un type d'adoption qu'ils ne connaissent pas juridiquement.

Il est indéniable que « le courant de ratification » de la Convention de La Haye a pour effet de prendre en compte l'intérêt de l'enfant et pourrait, à terme, conduire à une interrogation d'ensemble sur les effets d'une adoption plénière en France, ce qui y limiterait, pour les raisons sus évoquées, la concrétisation des projets d'adoption.

5.3 Le débat sur les origines personnelles conduit à s'interroger sur le rééquilibrage que pourrait constituer un recours plus important à l'adoption simple.

La prise en compte de l'intérêt de l'enfant conduit à se demander s'il lui est plus favorable d'être en rupture totale et irrévocable avec sa famille d'origine ou d'être en mesure de connaître et conserver ses origines.

A cet égard, il y a lieu de rappeler les dispositions de l'article 370-5 du code civil, au terme desquelles « l'adoption régulièrement prononcée à l'étranger produit en France les effets de l'adoption plénière si elle rompt de manière complète et irrévocable le lien de filiation préexistant. A défaut elle produit les effets de l'adoption simple ».

Il convient de s'interroger sur le fait que le maintien des liens d'origine puisse contribuer à un équilibre, dès lors que les différentes strates de l'histoire d'un enfant lui sont connues et lui permettent de se situer par rapport à chacune d'elles.

*

* *

III - Propositions de réforme du dispositif de l'adoption internationale

1/. Mieux préparer les candidats à l'adoption

La mission estime hautement souhaitables les mesures suivantes :

1.1. Mise en place de sessions régulières (de une à deux journées ou soirées), à un niveau interdépartemental ou régionalisé, d'information complète des candidats sur les réalités juridiques, psychologiques, culturelles de l'adoption, d'une part et sur les données de l'adoption internationale (y compris par pays d'origine), d'autre part

Cette session devrait être programmée durant la période légale pendant laquelle le candidat qui a déposé une demande d'agrément auprès du président du conseil général de son département doit recevoir une information destinée à lui permettre de confirmer ou d'infirmer sa demande d'agrément.

La participation à cette session doit être exigée des deux conjoints lorsque la demande émane d'un couple. Si les contraintes d'organisation de telles sessions l'exigent, la mission suggère une réforme de la période légale de réflexion des candidats qui pourrait être portée de 2 à 3 mois. Mais le cadre interdépartemental ou régionalisé de telles sessions doit permettre leur organisation sans difficulté majeure.

L'animation de ces sessions pourrait être assurée par des personnels spécialisés dans l'adoption (provenant, soit de cellules spécialisées de grands départements, soit d'une cellule spécialisée ayant reçu délégation des départements pour exercer des missions d'information et d'aide aux candidats à un niveau interdépartemental ou régionalisé). Elle devrait faire appel à la participation des organismes représentant les familles adoptives et les OAA correspondant aux besoins d'information de chaque session.

Il entre dans les attributions de la MAI de collaborer à de telles sessions pour tout ce qui concerne les questions relatives à l'adoption internationale. Elle devrait assurer cette collaboration soit avec le concours de ses agents spécialisés soit en contribuant au financement de ces sessions.

1.2. Assurer, avec l'aide de cellules spécialisées, une préparation à l'agrément à l'adoption comparable à celle qui est organisée par un certain nombre de pays européens (Danemark, Espagne...)

Le but d'une telle préparation doit être d'aider les candidats à préciser un projet d'adoption réalisable, notamment au plan international, ou à y renoncer en parvenant à « faire le deuil » d'un désir qui ne s'avèrerait pas réalisable. L'importance de la démarche psychologique est, à ce stade, accrue. Mais, par son caractère itératif, par la place faite au dialogue, on peut en attendre un projet davantage mûri. On peut aussi en attendre une plus fréquente acceptation d'enfants plus âgés ou provenant de pays peu recherchés. L'exemple de l'ORCA montre qu'il n'est pas impossible à des candidats à l'adoption d'évoluer vers des projets réputés difficiles dès lors que leur démarche est, dès le départ, accompagnée par des professionnels expérimentés. Il y aurait là une ouverture vers une extension du champ des adoptions espérée par un certain nombre de praticiens. Dans l'esprit d'une telle démarche, un pays comme le Danemark ne fait intervenir l'évaluation psychologique qu'au terme de la préparation des candidats, lors de la formulation de leur projet définitif d'adoption. La mission se prononce en faveur de cette méthode.

Elle ne croit pas en revanche devoir proposer des règles d'organisation de cette préparation des candidats à l'agrément. Elle a souligné l'intérêt des modèles danois ou espagnol. Mais elle estime que c'est aux équipes spécialisées qu'il appartient de proposer une méthode qui peut, du reste, gagner à être adaptée à la personnalité des candidats. Elle note cependant qu'en moyenne 2 à 4 soirées ou demi-journées sont consacrées à la préparation des candidats dans les pays précités. Cela représente un investissement modéré dans la mesure où une participation financière peut très bien être demandée aux candidats, comme cela est fait dans certains pays. En revanche, cela suppose une mobilisation de moyens qui dépassent ceux de la plupart des départements. C'est pourquoi la mission se prononce en faveur d'une mutualisation des moyens départementaux.

1.3. Favoriser la création de cellules interdépartementales (ou régionalisées) d'aide à l'adoption

La mission a rappelé ci-dessus l'intérêt de l'expérience de l'ORCA de Lorraine. Cette expérience qu'elle considère comme exemplaire à plus d'un titre commence à faire école puisque, à l'initiative du département du Calvados, un projet similaire devrait prochainement voir le jour entre les départements de Basse et Haute Normandie.

Elle préconise la mise en place progressive, sur trois ans, de structures comparables à celle de l'ORCA au sein des régions (le cas échéant d'inter régions) ou la conclusion d'une convention permettant l'accès à une cellule spécialisée d'aide à l'adoption à des départements ne disposant pas des moyens de mettre en place une telle structure. Cette proposition est, à ses yeux, essentielle.

Les moyens de fonctionnement de telles cellules devraient pouvoir être financés

- par délégation de crédits départementaux dégagés par redéploiement,
- par une participation de l'Etat (comme cela est le cas pour l'ORCA)
- par une subvention des Caisses d'allocations familiales, sur leur budget d'action sociale,
- par une participation financière des candidats à l'adoption à la couverture des frais d'organisation des sessions d'information et de préparation (comme cela est le cas dans un certain nombre de pays).

Les missions d'une telle cellule seraient :

- d'apporter appui, conseil et formation aux services départementaux d'aide à l'enfance dans le domaine de l'adoption et, notamment, de l'adoption internationale (les évaluations sociale et psychologique en vue de l'agrément restant à leur niveau et intervenant en fin de préparation) ;
- d'organiser et d'animer les sessions d'information des candidats à l'adoption ;
- d'organiser et de participer à la préparation des candidats à l'adoption ;
- de développer, avec l'appui des organismes représentant les familles adoptives, celui de la MAI et des fédérations d'OAA, une documentation mise à jour en permanence sur les données de l'adoption internationale ;
- de veiller à l'organisation de réunions régulières d'évaluation des problèmes de fonctionnement du dispositif avec la MAI, les services départementaux, les OAA et associations représentatives des familles adoptives ou des anciens pupilles. Les différentes institutions devraient être incitées à travailler en réseau d'échanges d'information (en prenant appui, notamment, sur les possibilités offertes par la messagerie électronique).

1.4. Mettre à la disposition des professionnels un guide d'évaluation sociale et psychologique des candidats à l'adoption

Le débat actuellement conduit au sein du Conseil supérieur de l'adoption sur la question de l'harmonisation des évaluations sociale et psychologique étant sur le point d'aboutir à une proposition, la mission se bornera à rappeler l'importance et la nécessité de mesures visant à harmoniser les critères d'évaluation qui fondent les agréments. Elle souligne à nouveau l'incompréhension des autorités de nombreux pays d'origine, confrontées aux différences, voire aux divergences d'analyses des demandes entre les départements.

La proposition de mise à disposition des départements d'un guide d'évaluation qui semble devoir être retenue par le CSA recueille son approbation.

1.5 Engager une réforme des critères d'agrément

La France doit suivre l'exemple des principaux pays d'accueil européens en introduisant dans sa législation un critère d'écart d'âge entre adoptant et adopté. La règle danoise (écart maximal de 40 ans) pourrait être retenue. Des dérogations pourraient être envisagées dans des conditions strictes, par exemple en prévoyant une compétence liée de l'autorité accordant l'agrément après un second avis d'une commission nationale.

L'agrément devrait être fondé sur une référence précise aux critères d'évaluation et à un projet d'adoption clairement explicité par les candidats. L'application d'un guide commun d'évaluation devrait y aider. On peut, à titre d'alternative, prévoir que la notice d'information accompagnant la décision d'agrément soit rendue obligatoire et définisse le projet d'adoption résultant de la démarche de préparation.

2/. Soutenir plus efficacement les parents dans leur démarche

2.1. Renforcer la place et le rôle de l'Autorité centrale

Il est nécessaire de conférer à l'Autorité centrale une véritable autorité, c'est-à-dire une place et un rôle conformes non seulement à la lettre mais à l'esprit de la Convention de La Haye.

Cela exige, quelles que soient les options retenues en vue de renforcer cette Autorité, deux préalables :

- un mandat précis et étendu, dont la mission énonce ci-dessous les grandes lignes ;
- une permanence de la fonction exécutive de l'Autorité, que celle-ci soit exercée par un Président permanent ou par un secrétaire général placé sous la responsabilité d'un Président rendu, en tout état de cause, plus disponible.

L'Autorité centrale doit exercer une fonction de pilotage de l'ensemble du dispositif de l'adoption internationale et son représentant doit disposer des moyens d'assurer, au quotidien, cette fonction.

A partir de ce postulat, une réorganisation du dispositif central de l'adoption internationale peut être envisagée selon des options plus ou moins ambitieuses. La Mission a choisi d'en évoquer deux :

- l'option du réaménagement du dispositif actuel autour d'une redéfinition de ses missions ;
- l'option d'une restructuration profonde de ce dispositif favorisant une approche globale de l'adoption, une nouvelle entité exerçant les missions redéfinies aux points 2.2 à 2.3 (cf.infra).

2.1.1. Première option : Le réaménagement

Le Président de l'Autorité centrale devrait bénéficier d'un détachement dans une fonction permanente.

Il devrait être assisté d'un secrétaire général, responsable de la MAI, laquelle devrait être placée sous son autorité directe (hormis les attributions en matière de délivrance des visas).

Il devrait recevoir pour mandat de :

- contribuer à la définition d'une stratégie de l'adoption internationale (choix de prospection de pays, objectifs à atteindre, choix de méthodes d'action, de régulation et d'évaluation du dispositif dans le strict respect des principes du droit international de l'enfant et de la Convention de La Haye) ;
- rencontrer régulièrement les Autorités centrales des principaux pays d'origine afin de déterminer avec elles les réponses qu'il conviendrait de proposer aux autorités politiques en vue de régler les difficultés soulevées par l'application des dispositions en matière d'adoption internationale (par exemple, accords sur les conditions de suivi des enfants adoptés, propositions d'aide aux services de protection de l'enfance) ;
- proposer des programmes d'aide au développement des services de protection de l'enfance des pays d'origine (formations, investissements) en veillant à ce qu'ils résultent d'une coopération étroite avec les responsables locaux compétents ;
- rencontrer régulièrement les responsables qui animent le dispositif de l'adoption internationale : responsables consulaires, départementaux, responsables d'OAA, personnalités qualifiées ;
- développer la concertation avec le Conseil supérieur de l'adoption et, notamment, son président ;
- présider une réunion au moins bimestrielle du Conseil de l'Autorité centrale ;
- prononcer l'habilitation, le renouvellement ou le retrait de l'habilitation, conformément au dispositif préconisé en 2.2 par la mission, et après délibération du Conseil de l'Autorité ;
- signer les contrats pluriannuels d'action entre l'Autorité et les OAA, après approbation des projets par le Conseil de l'Autorité, conformément aux préconisations de la Mission en 2.2 ;
- veiller à la bonne application des directives des pouvoirs publics par la MAI et par les administrations concernées.

2.1.2. Deuxième option : La restructuration

La mission s'est penchée sur un scénario plus ambitieux que celui du réaménagement du dispositif existant en prenant pour hypothèse sa profonde restructuration.

Dans ce cas de figure, l'Autorité centrale deviendrait une Agence (ayant le statut d'un groupement d'intérêt public) dont la mission serait, outre l'application des dispositions de la Convention de La Haye, comme dans l'option précédente, l'information, la formation et le conseil en matière d'adoption, que celle-ci soit interne ou internationale.

Le Président de l'instance délibérative de l'Agence aurait les mêmes fonctions que dans l'option 1, auxquelles s'ajouteraient les responsabilités représentatives des options relatives à l'adoption interne. L'instance délibérative de l'Agence exercerait :

- les attributions de gestion de l'Agence ;
- les attributions délibératives et consultatives en matière d'adoption internationale ;
- les attributions consultatives du Conseil supérieur de l'adoption

La MAI deviendrait le service administratif de l'Agence auquel serait adjoint un encadrement compétent en matière d'adoption interne. Ce qui pourrait motiver ce choix c'est, en

premier lieu, le souci des Pouvoirs publics de simplifier les structures administratives : le CSA et le Conseil de l'Autorité centrale, qui ont – assez largement – les mêmes sujets de réflexion fusionnent. C'est, en second lieu, la préoccupation d'efficacité : unité de vue et de pilotage mais également unité de gestion des moyens caractérisant la structure d'Agence. De surcroît, le statut de GIP facilite la coopération entre acteurs publics et privés, qu'il convient d'associer étroitement dans un tel dispositif. Les problèmes de recrutement des personnels qualifiés seraient plus aisément résolus par une structure de ce type puisqu'un GIP peut disposer, à côté de personnels de la fonction publique détachés ou mis à disposition, de personnels contractuels. Enfin, une structure de ce type serait mieux à même de mobiliser des ressources financières provenant des partenaires des collectivités publiques.

La Mission ne se dissimule pas, néanmoins, les difficultés que soulève tout scénario fortement restructurant. C'est pourquoi elle se borne à soumettre cette option à la réflexion des Pouvoirs publics.

Quelle que soit l'option retenue, il est, à ses yeux, indispensable d'augmenter la dotation destinée à l'actuelle MAI afin de permettre la mise en œuvre d'un véritable programme d'animation et de coordination des réseaux formés par les postes consulaires, les OAA et les services départementaux d'action sociale, ainsi que la mise en place d'une part, d'un plan de contrôle des OAA et, d'autre part, d'un plan d'évaluation des actions entreprises au titre de l'adoption internationale. Cela implique, notamment la mise à disposition de l'actuelle MAI (ou de l'institution qui s'y substituerait) de plusieurs cadres A ayant une expérience des questions de l'adoption, dont deux, au moins, provenant du secteur sanitaire et social.

2.2. *Instaurer un nouveau mode de régulation du système des OAA : habilitation et contractualisation*

La mission estime nécessaire, eu égard à ses constats, de réformer la procédure d'autorisation et d'habilitation. Elle propose, en premier lieu, une mesure de simplification : la fusion des procédures d'autorisation et d'habilitation dès lors que l'organisme se donne pour but l'accompagnement des candidats à l'adoption internationale. L'habilitation seule subsisterait et serait délivrée par l'Autorité centrale sur proposition de la MAI. Cette dernière serait chargée d'instruire la demande.

En second lieu, la Mission recommande que l'habilitation ait un caractère temporaire et ne soit délivrée que pour une période limitée à 5 ou 7 ans, renouvelable en fonction des résultats d'une évaluation. Cette évaluation se ferait sur la base d'une grille d'indicateurs généraux proposés par la MAI à l'Autorité centrale et d'indicateurs spécifiques convenus entre la MAI et l'OAA en fonction de ses objectifs. La première catégorie d'indicateurs devrait se référer aux règles actuelles d'habilitation et, plus précisément, à l'application d'une charte reprenant les principes généraux du droit international de l'enfance et de la Convention de La Haye.

Parmi les critères d'habilitation que la mission juge souhaitables figurent, outre les conditions réglementaires fixées par le décret de 2002 (en particulier l'identification précise des correspondants locaux et des institutions avec lesquelles l'organisme collabore) un seuil minimal de prévision d'activité (qui ne devrait pas être inférieur à 30 adoptions par an, sauf exception justifiée dans le contrat liant l'organisme et l'Autorité centrale).

L'habilitation devrait être assortie d'un contrat négocié entre la MAI et l'organisme. Ce contrat pourrait prendre la forme d'un contrat pluriannuel (durée de l'habilitation) et préciser, sur la base d'un cahier des charges type élaboré par la MAI et approuvé par l'Autorité centrale, l'étendue et la nature des obligations de l'organisme co-contractant en contre partie de l'aide apportée par l'Etat et, le cas échéant, d'autres collectivités ou organismes. Les clauses de ce

contrat devraient logiquement constituer la base de l'évaluation de l'action de l'organisme en vue du renouvellement de son habilitation.

On peut considérer que la proposition de la mission répond ainsi au souci exprimé avec force par un certain nombre de ses interlocuteurs, au premier rang desquels figurent nombre de responsables d'OAA, d'apporter une plus grande rigueur, et donc une plus grande crédibilité, au réseau des OAA. L'habilitation ainsi conçue correspond bien, dans l'esprit de la Mission, à la « labellisation » souhaitée.

En conjuguant habilitation et contractualisation, l'Autorité centrale pourrait également mieux réguler la répartition des OAA par pays d'origine.

2.3. Réorganiser la MAI autour de ses seules missions d'administration de l'Etat

La MAI devrait cesser d'être un opérateur en matière d'adoption internationale, ce qui signifie que les fonctions de transmission des dossiers des candidats à l'adoption internationale par la voie individuelle doivent être déléguées à des organismes d'intermédiation.

Libérée ainsi de tâches relativement absorbantes et surtout d'un rôle qui la fragilise dans ses missions de régulation du dispositif de l'adoption internationale, la MAI pourra se consacrer pleinement à ces dernières :

- préparer les propositions d'orientation stratégique pour l'Autorité centrale ;
- élaborer les critères d'habilitation des OAA ;
- instruire les demandes d'habilitation et les demandes de renouvellement d'habilitation ;
- proposer à l'Autorité centrale les habilitations ;
- négocier avec les OAA les contrats pluriannuels d'action ;
- établir les méthodes d'évaluation de l'action des OAA ;
- assurer le contrôle sur pièces et sur place des OAA ;
- animer le réseau consulaire ;
- animer le réseau des correspondants départementaux et des cellules spécialisées d'aide à l'adoption(départementales et interdépartementales) ;
- animer le réseau des responsables des OAA et développer la collaboration avec les fédérations des OAA ;
- développer une information exhaustive (conditions légales et pratiques au regard des critères de la Convention de La Haye) sur les pays d'origine et les données évolutives de l'adoption internationale en veillant à son actualisation permanente ;
- assurer le secrétariat des travaux de l'Autorité centrale.

2.4. Créer un réseau d'OAA complémentaire de l'actuel réseau

La mission est parvenue, au terme de ses échanges, après avoir écouté attentivement tous les points de vue et analysé les probables évolutions de l'adoption internationale, à la conviction qu'il était indispensable que les pouvoirs publics engagent une action résolue de renforcement du réseau des OAA. Trois options sont à envisager :

- créer un groupement d'intérêt public ou favoriser la création d'une fondation de l'adoption ;
- encourager des départements ou groupes de départements à susciter la création d'OAA ;
- renforcer, dans le cadre de la négociation contractuelle, le rôle et la place des principaux OAA et des OAA acceptant de regrouper leurs moyens d'action.

2.4.1. L'option de la création d'un groupement d'intérêt public

La mission première d'un tel OAA serait, d'une part, de compléter les lacunes du dispositif actuel en recherchant des accords, conformes aux principes du droit international de l'enfance, dans des pays peu ou pas engagés dans une coopération avec la France en matière d'adoption et, d'autre part, de prendre en charge le plus grand nombre de candidatures qui ne recourent à la voie individuelle que faute d'avoir pu trouver l'aide d'un des actuels OAA.

Ce GIP pourrait également s'assigner comme but de favoriser la création d'OAA répondant aux critères d'habilitation précités. Le GIP aurait ainsi une fonction d'essaimage par l'appui qu'il pourrait apporter à de nouvelles structures dont il garantirait la viabilité

Le rôle complémentaire de cet organisme implique une étroite coordination entre son action et celle des principaux OAA. C'est l'une des raisons du choix de son statut. Les fédérations d'OAA pourraient, en effet, en être membres.

La mission suggère que ce GIP ait pour membres fondateurs :

- les départements,
- la Caisse nationale des allocations familiales
- ainsi que des personnes morales de droit privé (fondations ou associations reconnues d'utilité publique, à vocation sociale) ou d'autres personnes morales de droit public.

La présence de ces partenaires au sein d'une telle structure se justifie par leur propre vocation : la CNAF est l'instrument majeur de la politique de la famille et des fondations ou des associations comme la Fondation de France seraient également à leur place au service d'un outil de l'action sociale et familiale.

Le groupement d'intérêt public récemment créé en vue de gérer le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) est un bon exemple de la voie qui pourrait être ainsi empruntée en vue de constituer la structure d'accompagnement capable de compléter l'action des OAA et d'éviter que, dans un avenir plus ou moins rapproché, de nombreux candidats ne se retrouvent sans réelle solution en raison de la fermeture d'importants pays à la voie individuelle. Le sentiment qui prévaut, en effet, chez les principaux responsables des fédérations des OAA est que, même avec un renforcement de l'aide publique (évidemment souhaitée et souhaitable), les OAA actuels ne pourraient pas accroître considérablement leur activité.

La mise en place de ce nouvel OAA ne devrait pas être perçue comme une opération marquée du sceau de la rivalité mais bien, la mission le réaffirme, de celui de la complémentarité. Les valeurs de professionnalisme devraient y être strictement au service des principes du droit international de l'enfance.

Le GIP pourrait bénéficier, comme tout OAA habilité, dans le cadre de ses obligations contractuelles, de financements publics, de la CNAF et des personnes morales de droit privé ou public participant à sa gestion.

Il percevrait, comme tout OAA, selon les règlements pris en application de la loi, la participation versée par les candidats au titre de ses prestations.

Comme tout GIP, il pourrait bénéficier de la mise à disposition d'agents des fonctions publiques, de locaux et d'équipements.

Le principal avantage d'une structure nationale de droit public telle que le GIP est sa souplesse, notamment sa capacité à associer des partenaires publics et privés à la gestion d'un objectif prioritaire. Il présente également l'intérêt d'être aisément repérable pour tous les candidats du territoire national. L'écueil de l'émiettement des OAA actuels est ainsi contourné.

2.4.2. Deuxième option : encourager les départements à créer leurs propres OAA.

L'exemple des Hauts de Seine montre que certains départements importants sont prêts à s'engager dans cette réflexion parce qu'ils prennent conscience que l'adoption étant devenue internationale, il n'est plus possible de se limiter à la procédure de l'agrément.

Le département des Hauts de Seine s'apprête à dégager un financement presque aussi élevé que celui dont dispose la MAI en faveur de l'organisme qu'il envisage de créer sous la forme associative. La limite d'une telle initiative est qu'elle repose sur une volonté locale forte qui n'est pas nécessairement partagée par d'autres collectivités territoriales. De surcroît, le projet concerné vise un pays d'origine en particulier et n'apporte donc pas de réponse au problème de la couverture de nombreux autres pays offrant des possibilités d'adoption. Enfin, peu de départements disposent des ressources qui leur permettraient de prendre une telle initiative.

Il est toutefois possible d'envisager qu'un certain nombre de départements s'engagent sur cette voie et que les autres départements passent avec les OAA ainsi créés des conventions garantissant l'accès de leurs ressortissants à leurs services. On peut également envisager que l'Etat accorde une aide spécifique à des organismes interdépartementaux, dont le modèle de référence serait le modèle conventionnel de l'ORCA (organisation régionale de concertation sur l'adoption) créé par les départements lorrains.

Le risque est que peu d'initiatives soient prises par les départements. Il est fort possible que les responsables de ces collectivités territoriales préfèrent la formule d'un organisme national dans lequel ils seraient assurés de disposer des principales responsabilités. Le partage de ces responsabilités avec la CNAF, un organisme avec lequel ils sont habitués à travailler, est peut-être une hypothèse à étudier.

2.4.3. Troisième option : renforcer le rôle des OAA bénéficiant de la nouvelle habilitation

On peut considérer qu'une dizaine d'OAA (sur 40) pourraient bénéficier de la nouvelle habilitation et respecter les termes d'un contrat d'objectifs avec l'Autorité centrale. Il serait, dans cette hypothèse, indispensable de redéployer les aides réparties actuellement entre un grand nombre d'organismes sur ces OAA. Une aide complémentaire serait nécessaire pour leur permettre, notamment, d'entretenir un véritable réseau de correspondants locaux dans les principaux pays d'origine, et d'en assurer le contrôle.

De même, est-il indispensable que les OAA mettent en place, au moins au niveau régional, des permanences d'accueil et d'information des candidats à l'adoption internationale (ce qui suppose une mutualisation des moyens de ces organismes qui ne pourraient plus bénéficier d'une aide de la collectivité qu'à condition d'appliquer les dispositions du décret et de la circulaire de 2002). Certaines de ces permanences devraient constituer le noyau des animateurs collaborant aux sessions d'information et de préparation à l'adoption.

CONCLUSION

Accroître le nombre d'adoptions réalisées par les familles françaises « n'est sans doute pas un défi irréalisable, surtout compte tenu de l'ouverture de celles-ci quant à l'origine ethnique et le plus souvent, quant à l'âge des enfants »⁴.

Pour autant, la politique volontariste que requiert un tel objectif devra toujours tenir compte des limites qu'imposent le respect de l'éthique en général, le souci de l'intérêt prioritaire de l'enfant pris en compte par un nombre croissant de pays, en particulier.

C'est en ayant constamment ces principes à l'esprit que la mission s'est efforcée d'émettre les propositions qui précèdent. Elles reposent sur une approche pragmatique qui tient compte d'une évidence : sera considérée comme réussie une réforme qui réduira le taux d'insatisfaction des familles postulantes, c'est à dire le rapport entre le nombre de parents disposant d'un agrément et celui des enfants effectivement adoptés chaque année. Cet effet de ciseaux est recherché à travers une amélioration de la préparation des candidats à l'adoption dans le premier cas (certains candidats pouvant être conduits à revenir sur leur projet initial) et par une amélioration des procédures de soutien dans le second (suggestions concernant l'Autorité centrale et les OAA pour mieux tenir compte de la contrainte internationale).

La mission est consciente qu'une telle approche ne pourra être que progressive. A titre d'exemple, la mise en place de structures complémentaires aux OAA actuels demandera du temps ne serait-ce que pour procéder aux évaluations financières et aux modifications de nature réglementaires sur lesquelles les trois Inspections n'avaient pas mandat. De la même façon l'appui aux adoptants par une amélioration du dispositif des prestations familiales, de nature à faciliter les démarches des ménages ne disposant que de ressources modestes et, d'une manière générale, de compenser au moins partiellement les frais engagés pour mener à bien les procédures engagées⁵, doit faire l'objet d'un chiffrage précis.

Il reste que les pouvoirs publics disposent désormais d'un projet, on l'espère, cohérent dont la mise en œuvre, nécessairement étalée dans le temps, peut être annoncée sans difficulté particulière. Un consensus existe en effet pour replacer l'enfant au cœur des priorités de toute procédure réussie d'adoption. Les analyses et propositions qui figurent dans le présent rapport tiennent dûment compte de cette exigence./.

Marianne ABELSON-LAURANS
Inspecteur
des Services judiciaires

Philippe LARRIEU
Inspecteur
des Affaires étrangères

Bernard MARROT
Inspecteur Général
des Affaires sociales

Rapport signé en quatre originaux

⁴ In « L'accompagnement de l'adoption », rapport sur l'adoption internationale remis le 4 septembre 2002 au Ministre délégué à la famille par Marie-Christine Le Boursicot, Magistrat, membre du Conseil supérieur de l'adoption.

⁵ Cette approche permettrait également de couvrir les frais de participation aux sessions de préparation).

ANNEXES

ANNEXE 1 : Lettre de mission (non disponible)	43
ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées	45
ANNEXE 3 : Comptes rendus des déplacements à l'étranger	52
- Antananarivo (14-17 septembre)	52
- Port au Prince (5-9 octobre)	59
- Sofia (17-20 novembre)	66
- Moscou (30 novembre – 4 décembre)	74
- Bogota (8-11 décembre)	78
ANNEXE 4 : Statistiques	85
- Evolution de l'adoption internationale de 1980 à 2002 (par pays)	85
- Evolution du nombre de pays d'origine de 1979 à 2002 (graphiques)	88
- Evolution de l'adoption internationale par continents de 1998 à 2002	89
- Répartition des adoptions Pays La Haye et Pays non La Haye en 2002	90
- Nombre de Visas accordés en 2002	91
- Répartition des adoptions en individuelles et par OAA en 2002	92
- Répartition des subventions perçues par les OAA de 1999 à 2002	93
- La liste des pays La Haye	94
ANNEXE 5 : Bibliographie sommaire	97

ANNEXE 1

Non disponible

ANNEXE 1

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

I. FRANCE

Autorité centrale

- M. Ancel, magistrat à la Cour de cassation, président de l'Autorité centrale
- Mme Gillot-Dumoutier, conseiller général de Seine Saint Denis, Maire adjoint de Saint Denis

Conseil supérieur de l'adoption

- Mr Nicollin. Président. Député.
- Mme d'Ornano. Vice présidente. Présidente du Conseil général du Calvados.

Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP)

- Mme Le Boursicot, secrétaire générale.

Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées

Cabinet du Ministre

- Mme Leneveu, conseiller technique

Direction générale de l'action sociale

- Mme Voisin. sous-directeur. sous-direction des Ages de la vie.
- Mme Gourhan, adjointe au sous-directeur des Ages de la vie
- Mme Nélias, attachée au bureau Enfance et famille
- Mme Oui, bureau Enfance et famille.

Ministère des Affaires étrangères

Cabinet du Ministre

- M. Saudubray, conseiller technique

Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France

- M. Barry-Delongchamps, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France
- M. Cousin, chef du service des accords de réciprocité
- Mme Vassallo, sous-directeur de la coopération internationale en droit de la famille
- Mme Lesbros, adjointe au sous-directeur de la coopération internationale en droit de la famille
- Mme Pollono, secrétaire général de la Mission de l'adoption internationale (MAI)
- M. Blanchy, chargé de mission, responsable des organismes français agréés pour l'adoption
- Mme de Benaze, secteur Europe
- Mme Hyver, secteur Asie

- Mme Josnin, secteur Amérique
- Mme Prudhomme-Zykov
- Mme Soirat
- M. Sobac, secteur Amérique
- Mme Vincent, secteur Afrique
- Mme Abraham, cellule information
- Mme Bigot, cellule information
- Mme Boens, cellule information
- Mme Bruel, cellule information
- Mme Guidal, cellule information
- Mme Guiggi, cellule information
- Mme Michelet, cellule information
- Mme Roubinet, cellule information

Ministère de la Justice

Cabinet du Ministre

- Mme Bourgogne, conseiller

Service du Ministère de la Justice et juridictions

- M. Guillaume, directeur des Affaires civiles et du sceau
- Mme Toulemonde, chef du service des Affaires européennes et internationales
- Mme Delbès, vice-présidente de la première chambre du Tribunal de grande instance de Paris
- M. Le Fur, chef de la section civile du Parquet de Paris
- Mlle Condette, responsable du service adoptions au Parquet de Paris

Départements

Département du Calvados

- Mme d'Ornano, présidente du Conseil général
- Mme Rodi-Touchard-Hanouet, attachée territoriale principale.

Département des Hauts de Seine

- Mme Hesse-Germain, directrice générale adjointe à la vie sociale
- Mr Decours, directeur général adjoint à la culture, aux relations internationales et économiques.

Département d'Ille et Vilaine

- Mr Trellu, directeur des Affaires sociales. président de l'Association nationale des directeurs de l'action sociale (ANDAS)
- Mme Perpère, responsable de la Mission enfance
- Mme Robert, psychologue

Département de l'Indre

- Mme Lhéritier, directrice de la Prévention et du développement social.

ORCA (organisation lorraine de concertation sur l'adoption)

- Mme Burckardt, psychologue et responsable technique.

Milieus associatifs

Association Enter-l'Arbre vert

- Mme Le Dr Fortineau-Guillorit, pédopsychiatre
- Mme Galin, psychologue clinicien

Association Enfance et famille d'adoption

- Mme Peyre, présidente
- Mme Theurkhoff
- Mme Zeisser

Fédérations d'OAA et OAA

- Mme Crémadès, présidente du Collectif pour l'adoption et responsable adoption de l'OAA « Les amis des enfants du monde »
- M. le Dr Douffet, directeur de « Médecins du monde » et responsable adoption de « Médecins du monde ».
- Mme Gazel, présidente du « Mouvement pour l'adoption sans frontières »
- M. Mine, président de la fédération française des OAA
- Mme Denaix, présidente de la Fédération France Adoption et responsable de l'OAA « Lumière des enfants »

Fédération nationale des associations de pupilles et anciens pupilles de l'Etat

- Mr Muller, président.

Adoptants

- De nombreux parents, rencontrés en France et dans les cinq postes diplomatiques visités par la mission. Pour des raisons tenant à la protection de la vie privée, leur nom n'est pas mentionné ici.

II. ETRANGER

MADAGASCAR, Antananarivo

1/. Ambassade

- Mme Catherine Boivineau, Ambassadeur

2/. Consulat général

- Mme Lucette Ranchin, Consul général
- Mme Martine Festaud, Consul adjoint
- M. Benjamin Michel, Consul adjoint, chef de chancellerie
- Mme Florence Linsig, Assistante sociale
- M. Didier Gaillot, Assistant social

- Docteur Michèle Michel, Médecin du poste

3/. Autorités malgaches

- M. Moïse Rambeloson, Directeur de la promotion de la famille au Ministère de la population, Président de la Commission interministérielle de l'adoption
- Mme Marie Simone Ralinirina, chef du service des affaires civiles, de la nationalité et de l'état civil au Ministère de la Justice, Membre de la Commission interministérielle de l'adoption
- Mme Isabelle Rasoanorolala, Avocat général près la Cour d'appel d'Antananarivo, membre de la Commission interministérielle de l'adoption
- Commissaire Florence Ralainivo, chef du service de police des mœurs et des mineurs, membre de la Commission interministérielle sur l'adoption

4/. Responsables des centres d'accueil malgaches

- Mme « Bernadette », directrice du centre « Fanarenana »
- Mme Célestine Rasoarimalala, directrice du centre « Maison Antoine » (Tamatave)
- Mme Lydia Razafimamonjy, responsable adoption des centres « Fazako », « Fanarenana » et « Ketsa »
- Sœur Yvette, responsable de l'orphelinat « Sainte Marie » et correspondante de l'OAA « Lumière des enfants ».

5/. Correspondants des OAA français

- Mme Célestine Rasoarimalala, représentante de l'OAA « Accueil aux enfants du monde » (également directrice du centre d'accueil de Tamatave « Maison Antoine »)
- Mme Florine Ravaoarisoa, représentante de l'OAA « La cause »
- Mme Noeline Rasoanaly, représentante de l'OAA « Amadea – enfance et développement »
- Sœur Yvette, responsable de l'orphelinat « Sainte Marie » et correspondante de l'OAA « Lumière des enfants ».

HAÏTI, Port-au-Prince

1/. Ambassade

- M. Thierry Burkard, Ambassadeur

2/. Consulat général

- Mme Francine Lemaire, Secrétaire de chancellerie, chef de la section consulaire
- Mme Marinette Coullon, adjoint administratif de chancellerie

3/. Service de coopération et d'action culturelle

- M. Daniel Duchemin, Magistrat, coopérant en poste en Haïti
- M. Gilles Champetier de Ribes, docteur en médecine, coopérant

4/. Autorités haïtiennes

- Mme Rose Andrée Bony, directeur général de l'Institut du bien être social et de recherche (IBESR)
- M. Privat Précil, Directeur général du Ministère de la Justice et de la sécurité publique.
- M. Josue Pierre-Louis, Commissaire du Gouvernement, Directeur de l'Ecole de la Magistrature
- M. Jean Fallières Bazalais, Directeur des affaires judiciaires au Ministère de la Justice.
- M. Joseph Lebrun, Doyen du Tribunal civil
- M. Jean-Claude Dabrézil, juge de paix de la section Nord de Port-au-Prince

5/. Responsables des centres d'accueil haïtiens

- Mme Samedi, responsable du « Foyer de la nouvelle vie »
- Sœur Marie Véronique, directrice de la crèche Notre Dame des Victoires

BULGARIE, Sofia

1/. Ambassade

- M. Jean Loup Kuhn-Delforge, Ambassadeur
- M. François-Xavier Tilliette, Premier secrétaire (presse et politique intérieure)

2/. Consulat général

- Mme Françoise Pontois, Secrétaire de chancellerie, chef de la section consulaire
- Mme Adeline Tanon, adjoint principal de chancellerie

3/. Autorités bulgares

- M. Mario Dimitrov, Vice-ministre de la Justice, Président de la Commission nationale de l'adoption
- Mme Antoaneta Kalauzka, Directeur des adoptions internationales
- Mme Stella Zravkova, directeur adjoint des adoptions internationales, responsable des relations internationales et des accréditations des OAA
- Mme Petya Todorova, directeur adjoint des adoptions internationales, responsable du département des activités sociales
- Mme Vesela Banova, Vice-présidente de l'agence d'Etat pour la protection de l'enfance (AEPE)
- Mme Sabina Sabeva, Directeur de l'agence d'Etat pour la protection de l'enfance (AEPE)

4/. Responsables des centres d'accueil bulgares

- Mme Magdalena Christova, Directeur de l'orphelinat de Pernik (ville de province)

5/. Correspondants d'OAA français

- M. Christian Katzori, Directeur de l'association Milossardie, correspondante de « Médecins du Monde »
- Mme Assenia Panova, Directeur de l'association Milossardie, correspondante de « Médecins du Monde »

6/. Avocats

- Maître Pencheva
- Maître Gueorguiev

7/. Responsables des consulats européens

- M. Mark Klinger, Consul d'Allemagne
- Mme Silvia Cosano-Nuno, Consul d'Espagne
- M. Guiseppe Rotondo, Consul d'Italie
- Mme Carliese Orban-Hackert, Consul des Pays-Bas

RUSSIE, Moscou

1/. Ambassade et Consulat de France

- M. Cadet, Ambassadeur de France

- M. Fournier, ministre conseiller
- M. Berlioz, consul de France
- Mme Lalardrie, conseiller en ambassade
- M. Masnou, deuxième secrétaire d'ambassade
- Mme Halipi, responsable du service des visas.

2/. Ministère de l'Education de la République fédérative de Russie

- Mme Evguenievna, vice ministre de l'Education
- Mme Alla. Chef du Département de protection sociale et des droits des enfants
- Mme Tserkhonya. Directrice de la base de données des enfants adoptables.

3/. Comité de l'éducation de la ville de la région de Moscou

- Mme Selyavina. Vice présidente. Chef du Département de psychologie et de pédagogies de la réadaptation et de l'adoption.

4/. Correspondants des OAA français en Russie

- Mme du Colombier. Administrateur de « Médecins du monde ».
- Mme Loubov représentante de « Enfance et avenir ».

COLOMBIE, Bogota

1/. Ambassade

- M. Daniel Parfait, Ambassadeur
- M. Pinard, Premier Conseiller

2/. Consulat

- M. Noël Saez, Consul-adjoint, chef de chancellerie
- M. David Giannoulatos, responsable du service des visas
- Mme Martine Maniel, adjoint du responsable des visas, chargée des dossiers d'adoption
- Mme Laura Prado, coordination avec les organismes français et colombiens chargés de l'adoption

3/. Représentants de la communauté française

- M. Jean Bottagisio, délégué au CSFE pour la zone andine (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela)
- M. Joël Doglioni, délégué au CSFE pour la zone andine (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela), Conseiller du commerce extérieur
- M. Jean-François Jolly, vice-président de l'ADFE

4/. Autorités colombiennes

- Mme Béatrice Helena Guzman Mosquera, coordonnatrice du Département adoptions à l'Institut colombien du bien-être familial (ICBF)

5/. Responsables des centres d'accueil colombiens

- Fondation pour l'assistance à l'enfance abandonnée (FANA)
 - Mme Flor Angela Rojas, directrice
 - Mme Maria Teresa Maldonado, responsable des adoptions internationales
- Maison de la mère et de l'enfant
 - Mme Barbara Escobar de Vargas, directrice
 - Mme Maria Cristina de la Torre, responsable des adoptions internationales

- Fondation « Los Pisingos »

- Mme Rosa de Escobar, directrice

Mme Marcela Quijano, responsable des adoptions internationales

6/. Correspondants d'OAA français

- Diaphanie : Mme Clara Toro

- Terre d'espoir : Mme Clara Prados

- Médecins du monde : M. Jean-Louis Bancelin

ANNEXE 3

COMPTES RENDUS DES DEPLACEMENTS A L'ETRANGER

MISSION A ANTANARIVO (14-17 septembre)

Diligentée, vu l'urgence, au lendemain de l'accord entre le Ministère de la Justice, le Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, le Ministère délégué à la famille, et le Département, la mission d'audit sur l'adoption internationale à Madagascar a été conduite par le seul représentant de ce dernier, l'Inspection des services judiciaires venant de désigner sa représentante et l'Inspection générale des affaires sociales ne l'ayant pas encore fait.

Dans le délai qu'elle s'était imparti et grâce au soutien de l'Ambassadeur, elle a pu rencontrer :

- tous les responsables de l'ambassade et du consulat général concernés par ce sujet ;
- près de la moitié des membres de l'autorité centrale malgache dont son président⁶ ;
- les représentants locaux des quatre organismes agréés pour l'adoption (O.A.A) représentant 85% des adoptions réalisées à Madagascar par ces institutions françaises entre 1997 et 2002.

La mission a également visité des centres d'accueil malgaches et a même pu recueillir le témoignage de parents adoptifs.

Elle en retire les éléments suivants :

1/. Contexte local

Avec 281 adoptions réalisées en 2002 (année pourtant difficile), **Madagascar se range au premier rang des pays d'origine de la zone Afrique et au troisième rang dans le monde** après la Colombie (358) et Haïti (322). Elle pourrait même passer au deuxième rang en 2003 (216 adoptions finalisées entre le 1^{er} janvier et le 31 août). La France, pour sa part, demeure le premier pays d'accueil des enfants malgaches adoptés à l'étranger (86% des enfants contre 7% pour ce qui est de l'Espagne et 2% s'agissant de la Belgique et de l'Italie).

L'existence de procédures majoritairement conduites selon la voie individuelle (221 contre 60 par le biais des O.A.A, soit un rapport de près de 80% à 20% en 2002), les doutes pesant sur l'efficacité du contrôle des autorités locales, enfin les soupçons qui pèsent sur la validité de certains actes d'état civil ont conduit le Département à rester vigilant.

Il semble cependant que la volonté politique ne fasse plus de doute même si les moyens demeurent insuffisants. Dans ce contexte, la coopération française est bienvenue.

⁶ Sa dénomination exacte est la Commission interministérielle sur l'adoption ; son président est le directeur de la promotion de la famille au ministère de la population

1.1. Une volonté d'aller de l'avant

Tous les responsables malgaches rencontrés ont paru sincère dans leur volonté de contribuer à une **moralisation des pratiques d'adoption et à une professionnalisation des responsables de ce secteur**. Il est vrai qu'ils disposent, ou sont en passe de disposer, de nouveaux instruments juridiques.

a) La ratification de la Convention de la Haye

Elle est en bonne voie puisque après sa phase d'autorisation parlementaire, elle a fait l'objet d'un projet de décret portant ratification soumis au Président de la République. L'amélioration de la situation intérieure permet d'espérer un aboutissement rapide de cette procédure.

b) L'arrêté du 25 novembre 2002

Signé par le Secrétaire d'Etat chargé de la condition féminine et de l'enfance, il « détermine les conditions d'octroi d'agrément conférant la possibilité aux centres d'accueil d'enfants d'intervenir dans le domaine de l'adoption internationale ».

L'application de ce texte, qui vise à professionnaliser les équipes responsables de ces centres et à moraliser les procédures d'adoption, confère un rôle déterminant à la Commission interministérielle sur l'adoption, autorité centrale avant l'heure puisqu'elle avait été créée un an avant la Convention de la Haye.

A ce jour, la Commission a ainsi « homologué » 14 centres d'accueil à Tananarive et s'apprête à en faire de même pour 4 organismes de province (2 à Tamatave, 1 à Fianarantsoa, 1 à Mananjary).

Si l'on ne peut plus guère douter du sérieux avec lequel s'opère cette sélection, on peut en revanche s'interroger sur la pérennité d'un tel système faute de moyens.

1.2. Un problème de moyens

a) La Commission interministérielle

La Commission n'a pas de budget propre ; elle « se repose » donc sur celui de la Direction de la promotion de la famille du Ministère de la population. Il est donc difficile d'imaginer que l'ensemble de ses membres⁷ puisse se livrer aux visites préalables à l'octroi d'un agrément (surtout si le centre d'accueil concerné est en province) et a fortiori aux nombreux contrôles inopinés qui devront être diligentés à l'avenir dans un nombre croissant d'organismes.

Il est vrai que la Commission, dont **le fonctionnement est souple et pragmatique**, peut être conduite à :

- déléguer une partie voire un seul de ses membres pour remplir les missions précitées ;
- s'appuyer sur les représentants locaux des ministères concernés en cas d'empêchement de la Commission.

⁷ Outre la présidence et la coordination technique de la Commission, qui sont assurées par deux représentants du Ministère de la population, sont représentés les Ministères suivants : Justice (deux membres), Affaires étrangères (deux membres), Intérieur (deux membres), Sécurité publique (deux membres).

b) Les centres d'accueil

Ils ont souvent des moyens limités ce qui peut les soumettre à la **tentation de monnayer les adoptions** (cf. infra). En tout état de cause, les équipes pluridisciplinaires mises en place par la réforme de novembre 2002 sont loin d'être au niveau requis. Le médecin du poste rencontré par la mission a notamment souligné l'impasse souvent faite sur l'aspect médical faute de médecins et d'infrastructures, d'où l'existence de pathologies récurrentes pouvant provoquer la mort (diarrhées suivies de déshydratation, affections pulmonaires, maladies de la peau). Elle a cependant tenu à souligner la **qualité de la prise en charge affective** dans la plupart des centres.

1.3. La France est bienvenue

a) Les rapports avec les autorités consulaires françaises

La mission n'a pu se rendre dans nos postes de province mais ce qui lui a été dit de notre consulat général à Tananarive vaut sans doute pour les autres éléments de notre dispositif. **Dans le meilleur des cas, nos interventions se limitent à des questions ponctuelles. Or notre intérêt est sans doute de nous impliquer davantage dans un dialogue de fond avec les autorités malgaches**, des administrations centrales concernées comme, bien évidemment, de celles qui comptent à la Commission interministérielle sur l'adoption.

Le président de cette dernière instance a donné un exemple significatif. Rappelant que des centres d'accueil disposant de peu de ressources étaient enclins, de ce fait, à se livrer à des pratiques contraires à l'éthique, il a souligné que loin de produire un effet dissuasif, ces pratiques étaient de nature à attirer, « par le bouche à oreille » un nombre croissant de candidats à l'adoption ; en effet, ces derniers pouvaient être tentés de penser que les procédures seraient plus aisées et plus rapides moyennant finance. Aussi a-t-il plaidé pour que la Commission interministérielle sur l'adoption ait connaissance du cas d'adoptants ayant été soumis à quelque forme de chantage financier que ce soit ou ayant eu vent de ce genre de pratique. Connaissant la répugnance des intéressés à divulguer directement ce genre d'information, il a suggéré que le consulat général en soit l'intermédiaire.

b) La coopération avec la France

En dépit de ses moyens limités (cf. supra) et au-delà d'une sélection et d'un suivi plus sévères des centres d'accueil, la Commission interministérielle entend bien :

- multiplier les opérations de formation et d'information des équipes dirigeantes de ces organismes ;
- en réunir fréquemment les directeurs à Tananarive.

Elle aura cependant besoin d'une aide extérieure et son président a formulé le **souhait que des spécialistes français de l'adoption internationale participent à ces opérations** (la Belgique aurait déjà proposé des coopérations). Dans l'immédiat par exemple, ces experts pourraient aider les responsables malgaches à :

- revoir le canevas des rapports sociaux et médicaux ;
- remettre à plat le système des honoraires demandés par les centres en matière d'adoption.

2/. Les organismes agréés pour l'adoption (O.A.A)

2.1. L'activité des O.A.A à Madagascar

La rencontre avec les représentants locaux des quatre organismes représentant 85% des adoptions réalisées à Madagascar par les O.A.A français permet d'avancer quelques constatations sur une base suffisamment représentative.

D'une manière générale, les O.A.A s'appuient tous sur des Malgaches ayant, ou ayant eu, des rapports avec les centres d'accueil (quand ils ne les dirigent pas purement et simplement). Le contrôle exercé sur les activités de ces représentants comme sur les organismes d'accueil est plus ou moins lâche. Ainsi :

- l'O.A.A « **Accueil aux enfants du monde** » (14% du total des adoptions O.A.A depuis 1997), qui est une « branche » de l'ONG « Terre des enfants du monde⁸ » dépêche de deux à quatre auditeurs environ quatre fois par an à Madagascar pour faire le point sur les activités de leur correspondante non seulement en matière d'adoption mais également en ce qui concerne son rôle dans la gestion du centre d'accueil « Maison Antoine » qu'elle dirige à Tamatave. En effet, « Terre des enfants du monde » subventionne le centre d'accueil « Maison Antoine ».
- l'O.A.A « **La cause** » (20% du total des adoptions O.A.A depuis 1997), qui travaille avec quatre centres d'accueil (deux à Tananarive et deux à Mananjary), s'efforce de les visiter une fois par an. Quand cette mission n'est pas possible, l'O.A.A en confie la responsabilité à sa représentante malgache.
- l'O.A.A « **Amadea – enfance et développement** », qui représente 37% du total des adoptions réalisées par les OAA français depuis 1997, n'effectuerait qu'une mission par an. Il est vrai qu'il s'appuie sur une correspondante qui a longtemps travaillé au parlement malgache et s'y est sans doute constitué un solide réseau de relations.
- Si l'O.A.A « **Lumière des enfants** », avec 60 dossiers finalisés depuis 1997, n'occupe que la quatrième place après « Amadea - enfance et développement » (158), « Accueil aux enfants du monde » (68) et « La cause » (83), il n'en fournit pas moins un excellent travail. Certes, il ne contrôle son centre d'accueil qu'une fois tous les deux ans (encore que les deux entités soient en contact quasi permanent par téléphone, télécopie et internet). Mais il parvient à faire parvenir chaque année aux organismes concernés les « rapports de suivi » des enfants adoptés.

2.2. L'image des O.A.A : contrastée et plutôt négative

a) Les O.A.A vus par les Malgaches

A défaut d'accord de siège, les relations entre les autorités malgaches et la plupart des O.A.A étrangers sont forcément officieuses. Certes, « les entretiens sont toujours accordés quand les responsables des O.A.A en font la demande ».

Le président de la Commission interministérielle estime par ailleurs que **les rapports des O.A.A avec les centres d'accueil ne sont pas toujours au beau fixe**, les premiers étant souvent trop interventionnistes. Il concède que cette situation, qui vaut aussi bien pour les O.A.A français que pour les organismes belges et italiens, est largement due au manque de professionnalisme des équipes dirigeantes malgaches des centres d'accueil.

⁸ Connue à Madagascar pour ses actions dans les domaines de l'alphabétisation et des parrainages d'enfants. Il convient de noter que de nombreux membres de cette ONG travaillent également pour l'OAA « Accueil aux enfants du monde ».

b) Les O.A.A vus par les adoptants français

L'adoption d'enfants malgaches étant à 80% le résultat de démarches individuelles, il n'est pas étonnant que les parents rencontrés par la mission aient développé **une approche critique des O.A.A**⁹. Pour eux :

- les O.A.A n'ont pas forcément une meilleure connaissance des procédures et des pays d'origine ;
- les critères d'acceptation des couples désireux d'adopter un enfant à l'étranger sont flous voire totalement arbitraires.

c) Les O.A.A dans leurs rapports avec le consulat général

Ces rapports sont inexistant pour le moment :

- le poste a généralement rencontré les représentants malgaches des O.A.A pour la première fois à l'occasion de l'audit ;
- aucun membre d'une O.A.A ne s'est signalé au consulat général lors d'une mission à Madagascar.

Cette situation est d'autant plus surprenante qu'une OAA telle que « Accueil aux enfants du monde » émarge au budget du Département. Son « ONG – mère », « Terre des enfants du monde » (qui subventionne d'ailleurs le centre d'accueil « Maison Antoine » auprès duquel l'O.A.A « se fournit ») doit elle-même recevoir des fonds publics.

3/. Notre dispositif consulaire

3.1. Une situation peu satisfaisante

Sauf demande expresse de la MAI, notre réseau consulaire est **insuffisamment impliqué dans le processus d'adoption** internationale. A Tananarive, les deux travailleurs sociaux qui sont chargés de cette question relèvent étrangement du seul Consul général qui, de ce fait, n'est pas en mesure de couvrir seul un champ d'intervention potentiel aussi vaste.

Encore convient-il d'ajouter que l'adoption ne représente qu'une petite partie des attributions de ces agents et que leurs interventions en la matière se limitent :

- essentiellement aux questions de délivrance de visas aux enfants ayant fait l'objet d'une décision judiciaire d'adoption ;
- à 25% seulement au soutien technique aux parents demandeurs.

Enfin, le fait qu'ils n'apparaissent qu'en fin de procédure, c'est à dire lorsque l'enfant est muni de son passeport et de son jugement d'adoption, ne permet pas de répondre convenablement aux multiples missions qu'on pourrait attendre d'un agent du Département, ce dernier étant censé jouer un rôle de premier plan en matière d'adoption internationale. Sont ainsi escamotées des fonctions « en amont » aussi essentielles que :

- le contrôle des centres d'accueil malgaches, ce contrôle étant essentiel pour éviter que les adoptants potentiels subissent de graves déconvenues en cas d'inefficacité, de malversations ou de toute autre attitude débouchant sur un échec dans la procédure ;
- le contact avec les O.A.A français et leurs représentants alors même que le Département subventionne les premiers (cf. supra) ;
- l'information et le soutien aux candidats français à l'adoption, ce qui est déjà le cas ;

⁹ Cf le témoignage très édifiant de M. Nizet (en annexe)

- le contact avec les autorités locales à même de débloquent un dossier, cette option supposant qu'une méthode de travail soit définie avec les principaux partenaires malgaches (réunions mensuelles ?) ;
- le dialogue avec ces mêmes autorités en vue d'échanger leurs informations et de « monter » des opérations de coopération.

3.2. Les solutions possibles

Il semble judicieux que les deux travailleurs sociaux du poste relèvent d'une **organisation plus structurée** lorsqu'ils agissent dans le domaine de l'adoption.

Cette organisation devrait avoir pour objectif de leur donner davantage de responsabilités de terrain en matière :

- de contact avec les O.A.A ;
- de contrôle sur le terrain des activités de ces derniers ;
- « d'audit » des centres d'accueil malgaches ;
- d'écoute des parents adoptants.

Ceci suppose en contrepartie :

- qu'ils soient déchargés de leur « rôle visa » au profit du service compétent (sa responsable estime qu'elle pourra faire face à ce surcroît de travail dès lors que l'achèvement des travaux en cours permettra un accueil décent des familles) ;
- qu'ils soient administrativement rattachés au Consul adjoint, chef de chancellerie.

Ce dernier devrait pour sa part s'investir personnellement dans ce domaine en :

- traitant certains dossiers sensibles ;
- remplissant une mission d'information des parents adoptants ;
- procédant à des échanges de vue réguliers avec les responsables malgaches (notamment le président de la Commission interministérielle), ces échanges devant permettre de dégager une vision aussi claire que possible des activités des O.A.A et des centres d'accueil et même de déboucher sur l'identification de thèmes de coopération.

Dans cette dernière activité, il devra pouvoir s'appuyer sur le nouvel assistant social, très motivé.

4/. Les parents adoptifs

La mission a pu rencontrer deux familles qui s'apprêtaient à retourner en France avec leur enfant. C'est donc rassérénées et en toute liberté qu'elles ont livré leurs commentaires qui se résument à **une impression forte : celle d'un saut d'obstacles éprouvant**.

En effet, au-delà du peu de soutien qu'ils ont obtenu de la part des O.A.A (cf. supra), les parents ont tous été marqués par les points suivants :

- des services de l'ASE au comportement inégal : un couple a jugé le travail « remarquable », l'autre estime qu'il a quasiment fait l'objet d'une inquisition ;
- une Mission de l'adoption internationale disponible (quand ses agents sont joignables) mais qui ne dispose pas toujours d'une information à jour ;
- en tout état de cause la perception d'une lourdeur bureaucratique et d'une complexité des procédures difficiles à comprendre.

Les interlocuteurs de la mission se sont notamment étonnés de ce que **beaucoup des pièces demandées par la MAI pour transmettre leurs dossiers avaient normalement été produites pour l'obtention de l'agrément des conseils généraux**. Ils se sont demandés s'il

s'agissait dès lors d'une obligation découlant de la réglementation malgache ou si c'était le Département qui entendait disposer de données actualisées. Cette question méritera un examen approfondi.

Un couple se serait par ailleurs présenté au bureau compétent avec 5 originaux de ses bulletins de salaire. Il lui aurait été répondu que la **légalisation ne pouvait être faite que sur des copies certifiées conforme dans une mairie et non sur des originaux**. La mission s'interroge également sur ces deux points (photocopies et certification).

Vis-à-vis des partenaires malgaches, les critiques sont moins vives. Nos compatriotes répugnent à parler d'argent surtout s'ils ont réussi ou sont en passe de réussir leur adoption. C'est tout à leur honneur même si cette attitude n'est pas dépourvue d'arrière-pensées (cf. supra). Ils se contentent donc de mettre en avant la **lenteur des procédures**. A cet égard, nombreuses sont les critiques portant sur les **services diplomatiques et consulaires malgaches à Paris**. Cette remarque, qui a déjà été faite par d'autres personnes rencontrées par la mission d'audit, est d'autant plus surprenante qu'une proche collaboratrice du président de la Commission interministérielle sur l'adoption a été récemment affectée à l'ambassade de Madagascar à Paris. **Elle mérite en tout cas d'être portée à la connaissance de M. Moïse Rambeloson.**

*
* *

Les analyses et propositions qui précèdent ne doivent faire oublier la nécessaire lucidité avec laquelle il convient d'appréhender l'adoption internationale à Madagascar. Dans ce pays très pauvre, le contraste est flagrant entre des adoptants riches¹⁰ et des centres d'accueil proches du dénuement, tenus avec beaucoup de bonne volonté par des équipes peu ou pas formées et en tout cas mal rémunérées. En dépit de la volonté affichée des autorités de moraliser et de professionnaliser ces équipes, tous les ingrédients d'une transgression de l'éthique demeurent. Prétendre le contraire serait naïf.

Il reste que l'évolution ainsi engagée est bonne et que dans l'hypothèse où le Département et ses partenaires ministériels compétents entendraient prendre des initiatives en matière d'adoption internationale, Madagascar pourra être l'un des points d'appui de cette politique. Dans l'immédiat et dans un souci de bonne administration, **une plus grande implication des services consulaires dans le contrôle des centres d'accueil et dans le suivi des activités des O.A.A paraît indispensable** ne serait-ce que parce que ces derniers reçoivent des fonds publics. Il est vraisemblable que **cette évolution devra être opérée à coûts nuls** en termes d'agents et de moyens ; dans ces conditions, l'Ambassadeur sera sans doute conduit à déléguer certaines interventions aux consuls en poste en province, ceci supposant des actions de formation préalables à Tananarive.

Dans tous les cas, un dialogue renforcé avec les autorités malgaches s'imposera également, non plus pour régler des cas particuliers (ou en tous cas pas seulement) mais pour un échange régulier d'informations pouvant déboucher sur des coopérations, notre intérêt étant d'accompagner les intentions réformatrices de nos partenaires./.

¹⁰ Plus de 70% de la population adoptante appartiendrait à la catégorie socioprofessionnelle des cadres et cadres supérieurs

MISSION A PORT-AU-PRINCE (5 – 9 octobre 2003)

La mission d'audit sur l'adoption internationale en Haïti a été conduite par Mme Marianne Abelson-Laurans, Inspecteur des Services judiciaires, et par M. Philippe Larrieu, Inspecteur des Affaires étrangères.

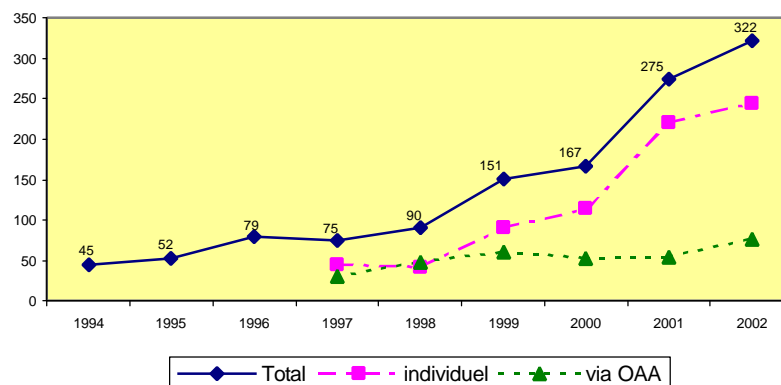
Dans le court délai qu'elle s'était imparti et grâce au soutien de l'Ambassadeur, elle a pu rencontrer :

- tous les responsables de l'ambassade et de la section consulaire concernés par ce sujet ;
- la directrice générale de l'Institut du bien-être social et de recherches (IBESR)¹¹ ;
- plusieurs magistrats haïtiens intéressés par les problèmes d'adoption, notamment le Directeur de l'Ecole de la Magistrature ;
- le Directeur Général et le Directeur des affaires judiciaires du Ministère de la justice et de la sécurité publique.

La mission a également visité deux centres d'accueil haïtiens et a même pu recueillir le témoignage de nombreux parents adoptifs.

Elle en retire les éléments suivants :

1/. Contexte local



L'adoption française en Haïti s'est considérablement développée au cours des cinq dernières années : 90 dossiers menés à terme en 1998, 167 en 2000, 322 en 2002. Sur cette période, la progression est donc de l'ordre de 260% ; sur les dix dernières années, elle dépasse les 600%.

En 2003, le poste a délivré 296 visas au cours des huit premiers mois ce qui, par extrapolation, devrait conduire à un chiffre dépassant les 400 adoptions pour l'ensemble de l'année. **Haïti pourrait bien être alors le premier pays d'origine**, devant la Colombie et Madagascar.

Il convient de noter que plus de $\frac{3}{4}$ des adoptions ont été faites par voie individuelle en 2002 alors que huit organismes habilités pour l'adoption (OAA) sont accrédités en Haïti. Du reste la mission n'a-t-elle pu rencontrer aucun de leurs représentants (aucun OAA français n'a désigné de correspondant local au sein d'une institution d'accueil haïtienne et aucun responsable français n'était présent pendant la période).

¹¹ Haïti, qui n'a pas ratifié la Convention de La Haye, ne dispose pas d'une Autorité centrale au sens de la dite Convention.

1.1. Des règles du jeu apparemment claires

L'adoption en Haïti est régie par trois textes :

- la loi du 5 février 1966 ;
- le décret du 4 avril 1974 « sur l'adoption, renforçant les droits de l'adopté dans sa nouvelle famille », qui ne reconnaît qu'**une seule forme d'adoption assimilable à l'adoption simple** en raison du maintien des liens entre l'adopté et sa famille « par le sang » et du caractère révocable de l'adoption ;
- le décret du 24 novembre 1983 créant l'Institut du bien-être social et de recherches (IBESR)

Sous réserve que l'enfant adopté soit âgé de moins de 16 ans et que l'adoptant réponde aux critères requis¹², la procédure d'adoption internationale est la suivante :

- le consentement à l'adoption est le plus souvent donné par acte authentique devant le notaire ou le juge de paix du domicile ;
- l'IBESR intervient alors pour autoriser la procédure sur le plan administratif après examen du dossier ;
- l'acte déclaratif d'adoption est passé devant un juge de paix ;
- l'homologation de cet acte s'effectue devant le tribunal de première instance (équivalent de nos Tribunaux de grande instance) ;
- la transcription est portée en marge de l'acte de naissance et sur un registre spécial à la requête du Parquet.

1.2. Des pratiques plus douteuses

a) Une centralisation à Port au Prince sans effet sur le sérieux des intervenants et des procédures

Dans la réalité, les adoptions internationales ne peuvent s'effectuer que dans la capitale, pour la simple raison que les seuls organismes d'accueil agréés¹³ (au nombre de 23) sont tous établis à Port au Prince.

On pourrait penser qu'une telle situation permet de limiter les trafics (nombre réduit des institutions concernées, concentration géographique rendant les contrôles des inspecteurs de l'IBESR plus aisés). **Il n'en est rien** en raison de :

- l'organisation d'opérations de démarchage en province ;
- l'absence de fiabilité de l'état civil fondé sur un système déclaratif et dressé sans chronologie (selon le Directeur des archives nationales, 40% des enfants ne seraient pas enregistrés à l'état civil dès leur naissance) ;
- l'attrait que peut représenter une opération particulièrement lucrative (les Américains déboursaient jusqu'à 20.000 USD pour une adoption) dans un pays où près de 2 millions d'habitants ont moins de 5 ans et où vivent 300.000 enfants abandonnés (rapport UNICEF 1999).
- l'intervention, dans ce contexte, d'avocats qui représentent à la fois les parents adoptants et les crèches, ce qui est contraire aux principes déontologiques fondamentaux ;
- la modestie des effectifs (et sans doute la faible qualification)
 - des inspecteurs chargés de contrôler les crèches
 - des juges de paix et de première instance investis du pouvoir de prononcer et d'homologuer les adoptions ;

¹² L'adoptant peut être célibataire ou marié et doit avoir plus de 35 ans. S'il s'agit de deux époux, ils doivent être mariés depuis plus de 10 ans sans séparation et sans enfants (il suffit en outre que l'un des deux ait plus de 35 ans). Sauf exception, la différence d'âge entre adoptant et adopté doit être de 19 ans au moins.

¹³ Tous sont des crèches, les orphelinats n'étant pas habilités.

- la corruption généralisée qu'on peut imaginer dans l'un des pays les plus défavorisés au monde où 70% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté.

b) L'IBESR peut être la meilleure et la pire des choses

Jouant un rôle central dans la phase administrative de la procédure d'adoption, cet organisme, dont le Directeur général est une proche du Chef de l'Etat, fait preuve d'une **grande tolérance dans le traitement des dossiers** par rapport aux conditions pour adopter prévues par la loi haïtienne.

Cet état de fait, qui satisfait certainement les attentes des parents français adoptants, n'en présente pas moins de **graves inconvénients en termes moraux et institutionnels**. La mission d'audit a pu en effet constater qu'au plus haut niveau de la magistrature, on estimait que les juges étaient pratiquement liés par les conclusions figurant dans les dossier « ficelés » par l'IBESR. Cette même mission a d'ailleurs rencontré une adoptante de trente ans, célibataire, qui, en contradiction formelle avec droit local, avait pu « avoir un enfant sans être obligée de trouver le prince charmant... ».

La recherche d'un meilleur avenir pour l'enfant n'est pas non plus un argument totalement convaincant. Il a en effet été constaté que :

- l'IBESR n'avait pas les moyens ou tout simplement la volonté d'exercer un réel contrôle sur le fonctionnement des crèches. En témoigne :

- son absence quasi-totale de surveillance des conditions dans lesquelles elles fonctionnent (les plaintes concernant la mauvaise santé des enfants recueillis sont récurrentes) ;
- sa cécité complète face aux tarifs pratiqués (au motif fallacieux qu'il s'agit d'organismes privés¹⁴).

- l'IBESR n'a **aucune vision politique de l'adoption** et se contente de distribuer dans l'absolu satisfecit ou critiques à ses partenaires locaux et étrangers sans réellement envisager des mesures concrètes d'amélioration. L'absence de réaction face à une proposition de la mission d'adjoindre aux contrôleurs haïtiens un médecin coopérant français lors de visites ciblées de crèches est révélatrice d'une telle pusillanimité.

c) Un accompagnement judiciaire déficient

La mission fait siennes les conclusions développées en la matière par le Magistrat coopérant du poste : « sur le plan judiciaire, aucune instruction véritable n'est faite ».

L'utilisation systématique d'un mandataire représentant à la fois l'adoptant et l'adopté mais aussi son parent ou prétendu tel (cf. supra), le monopole exercé par des cabinets attachés aux crèches, l'incompétence des magistrats dans ce domaine (juges de paix) et les moyens dérisoires mis à leur disposition rendent **tout contrôle judiciaire illusoire tant en Haïti qu'en France**. En effet, la mention quasi systématique dans les actes de consentement d'une information donnée aux parents biologiques sur la rupture irrévocable de tous les liens qu'ils ont avec l'enfant dès que l'adoption plénière sera prononcée reste purement théorique. En outre, cette annotation, voire clause de style, en contradiction avec la législation haïtienne, a, en réalité pour effet de valider au regard de la législation française applicable selon la loi des adoptants un consentement ferme (sans rétractation possible) en vue d'une rupture définitive avec la famille d'origine et permet dès lors de valider cette coupure et de prononcer une adoption plénière sans autre interrogation.

¹⁴ On remarquera pourtant que c'est l'IBESR qui donne aux crèches leur agrément.

Le Parquet, pour sa part, ne semble pas vouloir s'intéresser aux procédures d'adoption. Il est vrai qu'il n'a sans doute été ni formé à cette tâche ni instruit de le faire.

2/. Les intervenants français en Haïti

2.1. Les organismes agréés pour l'adoption (OAA)

a) L'activité des OAA en Haïti

En 2002, les Huit OAA français opérant en Haïti n'ont été à l'origine que de 77 adoptions (soit **moins de 24% du total des adoptions françaises dans ce pays**). La plus active d'entre elle, « Rayon de soleil de l'enfant étranger », a mené à terme 29 dossiers ; « Solidarité Fraternité » la suit de près avec 24 dossiers. Quatre autres OAA ont réglé entre 1 et 11 dossiers. Deux n'ont eu aucun résultat.

Une des raisons de cette relative inaction tient au comportement même des adoptants français. Ceux d'entre eux rencontrés par la mission ont notamment souligné qu'outre leur souhait de s'investir personnellement, ils n'avaient pas recouru aux OAA pour deux raisons principales :

- ces institutions ne présentaient pas davantage de garanties de succès qu'une approche individuelle et il n'était pas sûr que leur intervention fût gagner du temps ;
- les règles du jeu étaient relativement simples en Haïti...

b) Les OAA vus par les Haïtiens

Beaucoup d'OAA ont une crèche « attitrée » (parfois même plusieurs) mais n'ont pas de représentants en Haïti (cf. supra). **Ils ont la plupart du temps bonne réputation car ils savent :**

- faire un travail de relations publiques auprès de l'incontournable directrice générale de l'IBESR (cf. supra)
- se montrer généreux : à titre d'exemple, l'OAA « Rayon de soleil de l'enfant étranger » ne se contente pas seulement de financer partiellement le « Foyer de la nouvelle vie », crèche modèle de la capitale ; il lui fournit également des médicaments, des vêtements et du mobilier d'excellente qualité...

c) Les OAA dans leurs rapports avec la section consulaire

Ces rapports sont **peu consistants** pour le moment. Lors de missions en Haïti, les responsables de ces organismes viennent certes contacter le poste et rendre compte de leur travail et de leurs difficultés. Mais les discussions ne débouchent sur aucune décision ou stratégie concrètes.

2.2. Le rôle de l'Ambassade

a) Une section consulaire à l'écoute

La mission a été favorablement impressionnée par les efforts déployés par la section consulaire de l'ambassade en matière d'adoption internationale.

Certes, l'étendue des responsabilités qui lui sont confiées est modeste puisqu'elle se résume, comme dans tous les autres postes diplomatiques et consulaires, à une intervention très en aval, au moment de la procédure de délivrance des visas.

Pour autant, et alors même qu'elle ne dispose pas d'un travailleur social, elle s'est ouverte à des activités telles que :

- le suivi, en tant que de besoin, des centres d'accueil (crèches) dès lors que des soupçons pesaient sur leur mode de gestion, de fonctionnement ou sur le traitement réservé aux enfants : certes, ce genre d'action ne peut se faire qu'avec l'autorisation et en présence de représentants de l'IBESR ; mais les relations entre la responsable de la section consulaire et la Directrice générale de cette institution sont suffisamment bonnes pour que de telles démarches soient possibles.
- la lutte contre les faux documents : le poste est très vigilant dans ce domaine et dispose d'une bonne connaissance des méthodes de contrefaçon des attestations, sceaux et autres papiers officiels.
- l'accueil et le suivi des adoptants : la mission a notamment été frappée par le caractère détendu des parents se rendant à la section consulaire ; il contraste avec d'autres types de réactions enregistrées ailleurs. Elle a aussi constaté que les rencontres avec les représentants des OAA venant faire le point sur leurs activités en Haïti faisaient systématiquement l'objet de comptes-rendus.

b) Des experts de coopération disponibles et connaissant bien le terrain

La mission a rencontré l'un des trois médecins coopérants du poste et le magistrat affecté auprès de l'Ecole de la Magistrature.

Le premier a indiqué qu'il lui paraissait **possible (et souhaitable) de s'associer au coup par coup à des inspections ciblées de crèches**¹⁵ à condition de recueillir l'autorisation des autorités locales. Il a cependant précisé qu'un tel contrôle ne pourrait porter que sur la qualité des infrastructures et des soins dispensés aux enfants en général. Il serait impossible s'agissant de la vérification de la qualité et du professionnalisme des équipes dirigeantes des crèches (il faudrait davantage de personnel).

Le second a dressé un état des lieux sans complaisance du rôle joué par l'institution judiciaire haïtienne en matière d'adoption. Il n'en est pas moins apprécié de ses interlocuteurs habituels qui ont exprimé à la mission leur **souhait de maintenir et même de développer la coopération bilatérale dans ce secteur** (cf. infra)

2.3. Les parents adoptifs

Comme elle l'avait fait à Madagascar, la mission a rencontré des parents adoptants. Elle a constaté qu'ils avaient le même profil :

- choix délibéré en faveur d'une **démarche individuelle** ;
- niveau sociologique relativement élevé (cadres, milieu médical ou paramédical, enseignants).

La comparaison s'arrête cependant là, car aux nombreuses critiques recueillies à Tananarive ont succédé des considérations plutôt positives et apaisées. Sans doute la relative facilité d'adopter en Haïti y a-t-elle contribué.

¹⁵ D'autant que seules 10 crèches sont responsables de l'immense majorité des adoptions.

La plupart des remarques ont porté sur la lourdeur des procédures et l'importance des dossiers à constituer sans pour autant que la pertinence des pièces demandées fût remise en cause. Les considérations financières ont été évoquées rapidement et avec discrétion...

3/. Les voies d'une amélioration

L'amélioration de l'adoption française en Haïti **passer par un développement de la coopération avec la France**. A moins de courir le risque d'être taxé de complaisance (cf. infra), notre pays devra rapidement aider les responsables haïtiens à améliorer leurs procédures et surtout à les rendre plus conforme aux principes qui gouvernent les droits de l'enfant et de la famille. Deux pistes ont été explorées par la mission et par ses interlocuteurs :

3.1. Une action au niveau des centres d'accueil

S'il est difficile d'envisager dès à présent la mise en place d'équipes pluridisciplinaires comme c'est maintenant le cas à Madagascar, il est possible de **contribuer à l'amélioration du fonctionnement quotidien des crèches** ouvertes à l'adoption. Il en va d'ailleurs de l'intérêt des parents adoptants.

Pour ce faire, c'est sur l'IBESR qu'il conviendra de faire porter nos efforts :

- un soutien de la section consulaire et d'un médecin coopérant aux inspections des crèches conduites par les travailleurs sociaux de cette institution devrait être re-proposé à bref délai ;
- des discussions au niveau approprié (entre la directrice générale de l'IBESR et les responsables de la MAI ou des experts dépêchés en mission ?) devraient permettre de convaincre nos interlocuteurs de resserrer leur contrôle sur les dossiers d'adoption et surtout d'exercer une mission « d'éducation » auprès des parents biologiques comme des adoptants.

Il doit être rappelé à cet égard que la « remise » d'un enfant correspond dans l'esprit des parents haïtiens à un « tutorat » le cas échéant provisoire et en toute hypothèse appelant un retour vers la famille et le pays aux fins de réciprocité.

3.3. Une coopération renforcée avec l'institution judiciaire

Ses hauts responsables ont développé une analyse lucide en même temps qu'une ouverture sur la coopération avec la France (cf. supra). Des conversations qu'ils ont eues avec la mission, ils ont dégagé plusieurs axes de réforme :

- action de sensibilisation et de formation des juges de paix : bien qu'ils fussent peu nombreux à être concernés par les affaires d'adoption, ce niveau d'intervention n'a pas paru être le plus adapté à la situation ;
- **développement du rôle du Parquet** au moment du jugement final : cette solution a paru satisfaire tous les interlocuteurs rencontrés ;
- **création d'une chambre de l'adoption au niveau du tribunal** : cette idée a été avancée par le Directeur de l'Ecole de la Magistrature ; elle n'est pas incompatible avec la mise en œuvre de la démarche précédente.

Si les autorités haïtiennes venaient à développer le rôle des Parquets et à mettre en œuvre des structures judiciaires ad hoc en matière d'adoption, **nous aurions intérêt à soutenir une telle initiative**.

A ce stade, il a été suggéré aux interlocuteurs de la mission qu'ils élaborent un projet en ce sens, assorti des besoins éventuels de coopération (stages de formation, missions d'experts...)

à charge, pour le Magistrat coopérant français en poste à Port au Prince, de les relayer au niveau des services français compétents.

*
* *

Les analyses et propositions qui précèdent visent à combiner **deux logiques opposées** :

- celle de la **protection de l'enfant** et de ses droits : dans ce contexte, la situation en Haïti et loin d'être la meilleure et tout devrait conduire à une vigilance accrue voire à une fermeture des procédures d'adoption françaises vis-à-vis de ce pays.
- le **soutien aux parents adoptants** compte tenu des épreuves qu'ils endurent et des maigres perspectives qui leur sont ouvertes si l'on rapporte le nombreux de candidats au nombre d'adoptions.

Force est d'ailleurs de constater que **chaque logique a son revers** :

- soutenir les postulants, c'est courir le risque de voir se créer, volontairement ou involontairement, des réseaux d'information et de solidarité qui pourront déboucher sur de véritables filières d'adoption ; la critique porterait dès lors sur les autorités haïtiennes, accusées de laisser se développer des trafics, mais aussi sur les responsables français, soupçonnés de fermer les yeux par opportunisme. Elle se traduirait sans doute par un résultat inverse à celui recherché c'est à dire à une obligation morale et politique de mettre un terme à toute adoption en Haïti.
- verrouiller les procédures, c'est peut-être priver des milliers d'enfants d'un avenir infiniment moins sombre que celui qui est le leur dans un pays aussi pauvre. Il n'est jusqu'au Directeur des affaires judiciaires haïtiens pour affirmer qu'en matière d'irrévocabilité du consentement, « mieux vaut que les parents biologiques ne sachent rien car c'est souvent leur intérêt d'avoir une bouche de moins à nourrir »...

Sans aller jusqu'à tenir des propos aussi extrêmes, c'est à la lumière des paradoxes précités qu'il conviendra d'établir, au terme de l'audit en cours, une ligne permettant d'améliorer la situation actuelle tout en respectant l'éthique de l'adoption./.

MISSION A SOFIA (17-20 novembre)

La mission d'audit sur l'adoption internationale en Bulgarie a été conduite par M. Bernard Marrot, Inspecteur général des Affaires sociales, et par M. Philippe Larrieu, Inspecteur des Affaires étrangères.

Dans le court délai qu'elle s'était imparti et grâce au soutien de l'Ambassadeur, elle a pu rencontrer :

- tous les responsables de la section consulaire concernés par ce sujet ;
- le Vice-ministre de la Justice, magistrat de formation, président du Conseil des adoptions internationales ;
- les principaux responsables de la protection de l'enfance et de la direction des adoptions internationales ;
- les correspondants bulgares de « Médecins du Monde », seul organisme français agréé pour l'adoption (OAA) ;
- deux avocats spécialisés dans l'appui aux familles françaises adoptantes.

Grâce à l'excellent programme préparé par la section consulaire, la mission a également visité deux centres d'accueil bulgares et a même pu s'entretenir avec des diplomates allemands, italiens, espagnols et hollandais qui, de par leurs activités à Sofia, ont à connaître des problèmes d'adoption internationale.

Elle en retire les éléments suivants :

1/. Contexte local

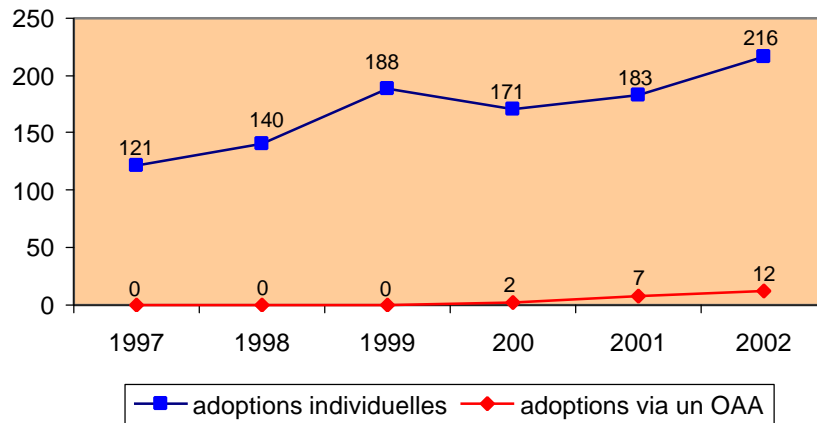
Si son taux de progression est nettement inférieur à celui que la mission a pu constater dans un pays comme Haïti¹⁶, **l'adoption française en Bulgarie est cependant un phénomène important** puisque cet Etat de 8 millions d'habitants fait partie, avec la Russie, du peloton de tête des pays européens d'origine pour nos compatriotes.

Surtout, l'adoption française en Bulgarie présente une double originalité :

- **les enfants adoptés sont, en proportion, relativement plus jeunes que dans la majorité des autres pays d'origine** (près de deux tiers des enfants ont moins de trois ans) ;
- **le recours à la voie individuelle est encore plus accusé que dans le reste du monde** (95% contre 65% en général). Cet état de fait ne sera pas sans poser des problèmes compte tenu de l'évolution de la législation locale (cf. infra).

Il convient d'ajouter que la ville de Sofia n'est pas, et de loin, la seule localité d'origine des enfants adoptés par les Français : en 2003, sur les 211 ressortissants bulgares s'étant vu délivrer un visa adoption au 14 novembre, 86% étaient originaires de 19 villes de province différentes.

¹⁶ 228 dossiers menés à terme en 2002 contre 140 en 1998, soit une progression de l'ordre de 63%. A titre de comparaison, ce pourcentage est de 260% en Haïti sur la même période (90 dossiers menés à terme en 1998 contre 322 en 2002).



1.1. Un cadre juridique clarifié

a) Une évolution dans le bon sens

L'adoption internationale en Bulgarie est principalement régie par :

- le code de la famille, tout récemment amendé (J.O. du 15 juillet 2003) ;
- l'ordonnance n°3 du 3 septembre 2003 qui précise les règles en matière de consentement à l'adoption d'un enfant bulgare par un ressortissant étranger.

Surtout, **la convention de La Haye de 1993, ratifiée par la Bulgarie en février 2002, est entrée en vigueur le 1^{er} septembre de la même année.** Cette importante évolution a eu deux conséquences majeures :

- le ministère de la Justice est devenu la pierre angulaire de l'adoption internationale dans ce pays (son vice-ministre préside notamment le conseil des adoptions internationales - cf. infra) ;
- les adoptants qui avaient jusqu'alors recours à des intermédiaires (avocats, associations bulgares, traducteurs) à qui ils donnaient pouvoir pour rechercher un enfant auprès des orphelinats, devront obligatoirement passer par un OAA local ou par une « filiale » d'un OAA étranger dûment accréditée en Bulgarie.

Les autorités bulgares ont cependant prévu des mesures transitoires. Elles ont, en particulier, autorisé la poursuite de la procédure « hors convention de La Haye » pour les dossiers non finalisés à la date du 1^{er} septembre 2002, la date limite pour leur traitement ayant été celle de l'entrée en vigueur des amendements au Code de la famille précité, soit le 21 juillet 2003. A la connaissance du poste, une telle décision a permis d'éviter un blocage préjudiciable aux intérêts des postulants français.

b) Des interrogations subsistent cependant quant à la suite du processus

Elles portent sur les points essentiels suivants :

- L'accréditation des OAA : les responsables d'associations à but non lucratif spécialisées dans les adoptions ont eu jusqu'au 20 octobre 2003 pour déposer leur candidature. A ce jour, 70 d'entre elles se seraient portées candidates, selon une procédure rigoureuse en trois étapes :

- 1^{ère} phase : transmission au ministère de la Justice d'un dossier complet sur l'OAA, son personnel, ses locaux et les conditions d'accueil qu'ils offrent (notamment sous l'angle de la confidentialité), enfin ses tarifs (avec fixation d'un seuil maximum) ;

- 2^{ème} phase : inspection des locaux où l'OAA envisage de développer son activité de médiation
- 3^{ème} phase : examen, par une commission désignée par le ministre de la Justice, des réponses fournies par l'OAA requérant à une série de questions et de cas concrets qui lui ont été soumis puis en entretien avec les responsables du dit OAA. Sont particulièrement vérifiées les connaissances sur la législation bulgare et la réglementation en matière d'adoption internationale, l'expérience passée de l'OAA, son orientation sociale et les mécanismes de soutien aux parents.

Il reste que selon les responsables bulgares du ministère de la Justice,

- aucune réflexion n'a été conduite quant au nombre idéal d'OAA à accréditer ;
- si les activités de traduction doivent relever de professionnels ayant une licence, rien n'est prévu quant au contrôle de leurs compétences en matière de traduction de textes de nature juridique.
- surtout, et alors que les accréditations ne seront données que pour une période de deux ans au terme de laquelle un nouvel « examen de passage » sera requis, aucune inspection assortie d'avertissement et/ou de sanctions possibles ne semble avoir été envisagée dans l'intervalle.

- L'organisation des apparentements : la direction de l'adoption internationale du ministère de la Justice est appelée à jouer un rôle central dans ce domaine (cf. infra). Si une telle évolution va dans le sens d'une moralisation des procédures en réduisant à la portion congrue le rôle des intermédiaires, on peut se demander si cette approche très centralisée sera efficace et surtout si la direction précitée aura les moyens humains et matériels de mener à bien sa lourde tâche.

1.2. La recherche d'une cohérence entre protection de l'enfant et adoption internationale

a) Une prise en compte plus affirmée de la protection de l'enfant

Dans ce domaine, un organisme clé (l'Agence de l'Etat pour la protection de l'enfant) articule son action avec une organisation très structurée dépendant du ministère du Travail et de la protection sociale.

- L'agence de l'Etat pour la protection de l'enfant (AEPE) : fort de 53 agents, cet organisme comporte trois départements¹⁷ qui, aux termes de l'article 19 de la loi du 31 mai 2000 sur la protection de l'enfance, sont chargés essentiellement de :

- prendre en charge l'organisation et la coordination de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en vue de la protection de l'enfance ;
- préparer et mettre en œuvre des programmes nationaux et régionaux de protection de l'enfance (l'AEPE est censée disposer des moyens financiers nécessaires et du pouvoir de les répartir entre les différents services compétents) ;
- proposer au conseil des ministres l'adoption d'actes réglementaires en matière de protection de l'enfance ;
- contrôler les services décentralisés de protection de l'enfance ;
- encourager l'activité des personnes morales à but non lucratif liée à la protection de l'enfance ;
- soutenir l'organisation et la réalisation des recherches et de l'activité éducative dans le domaine de la protection de l'enfance ;
- développer une coopération internationale ;
- créer et mettre à jour un système national regroupant les informations pertinentes.

¹⁷ Un département des affaires générales, un département de la politique de l'Etat en faveur de la protection de l'enfant, un département des relations internationales.

Les responsables de l'AEPE rencontrés par la mission ont marqué leur **satisfaction quant à la coopération menée avec la France**¹⁸ et ont exprimé le **souhait que cette coopération se développe**, s'agissant notamment de la formation de formateurs.

D'une manière générale, l'AEPE, qui dispose d'un corps de 28 inspecteurs entend :

- contrôler les 260 institutions qui accueillent actuellement 14.000 enfants placés par les responsables des départements pour la protection de l'enfant ;
- vérifier « l'adoptabilité internationale » de ces enfants : si l'on écarte les 4.000 enfants sous statut pénitentiaire, 1/3 des 11.000 enfants restants seraient en effet adoptables.

- L'organisation décentralisée du ministère du Travail : elle repose essentiellement sur :

- 271 directorats d'assistance sociale comportant chacun un département pour la protection de l'enfant. C'est dans ces unités de base que les équipes de travailleurs sociaux et de psychologues effectuent le placement dans les 260 institutions d'accueil précitées.
- 28 directions régionales d'assistance sociale. C'est à ce niveau administratif qu'ont été institués le « registre » des parents bulgares candidats à l'adoption ainsi que le « registre » des enfants adoptables.

b) Une adoption internationale vue désormais sous l'angle de la subsidiarité, dans le respect d'une éthique affirmée au plus haut niveau

- Le principe de subsidiarité résulte des dispositions de base de la politique bulgare de protection de l'enfant qui visent, en priorité, à aider ce dernier au sein même de sa famille biologique. Ce n'est que si cette solution est impossible (parents incarcérés, malades ou décédés...) que sont recherchées des solutions alternatives :

- placement temporaire dans des structures sociales, éducatives ou de santé ;
- recherche de familles d'accueil ;
- adoption par des parents bulgares ;
- enfin adoption internationale.

On voit bien que **l'adoption internationale est destinée à devenir un phénomène marginal** (ce qui sera sans doute la réalité dans quelques années). La réglementation actuelle n'autorise d'ailleurs le recours à cette solution que si un enfant a fait l'objet de 3 refus de la part d'adoptants bulgares ou si, âgé de plus d'un an, il est resté plus de 18 mois dans un orphelinat sans avoir pu être adopté localement.

- L'éthique de l'adoption internationale a été rappelée avec insistance par le vice-ministre de la Justice rencontré par la mission. Elle repose sur les principes de base suivants :

- l'adoption a un coût mais l'enfant n'a pas de prix ; tout présumé de nature mercantile doit donc être combattu ;
- l'enfant, même confié à l'adoption internationale doit pouvoir conserver des liens avec son pays d'origine.

Du premier principe découle toute l'organisation actuelle de l'adoption internationale en Bulgarie : elle réduit à néant le recours direct aux responsables des centres d'accueil et aux fonctionnaires des collectivités locales, les intermédiaires tels que les avocats voyant leur rôle réduit à une possible participation à l'équipe dirigeante des OAA qui seront prochainement accrédités. A l'opposé, **la nouvelle direction de l'adoption internationale du ministère de la Justice devient l'autorité centrale du processus d'adoption**. C'est elle, notamment, qui proposera au Conseil des adoptions internationales présidé par le Vice-ministre de la Justice les apparentements pertinents en rapprochant la liste des parents postulants qu'elle élaborera à partir des demandes transmises par les OAA accrédités, de celle des noms figurant sur le « registre »

¹⁸ « Médecins du Monde – Aquitaine » a engagé depuis 6 ans le programme « Grandir sans parents », sorte de partenariat avec plusieurs ONG bulgares.

des enfants adoptables « à l'international », ce document étant lui-même constitué à partir des registres constitués dans les 28 directions régionales d'assistance sociale précitées.

Du second principe vient l'**exigence de communication aux autorités bulgares d'un rapport de suivi de l'enfant** au moins dans les deux années suivant l'adoption internationale. Cette exigence, que l'on retrouve en Russie et qui a tendance à se généraliser, sera un élément important du rapport d'audit final, **la France ne pouvant plus se permettre une approche approximative de cette question.**

2/. Les intervenants français en Bulgarie

2.1. Les organismes agréés pour l'adoption (OAA)

a) L'activité des OAA en Bulgarie

Elle est réduite à sa plus simple expression puisque « **Médecins du Monde** » est le seul **OAA français à travailler en Bulgarie** et à y entretenir des correspondants locaux (association Milossardie). Encore convient-il de préciser que « Médecins du Monde » n'a finalisé que 12 dossiers en 2002 (contre 216 dossiers menés à bien à titre individuel).

A titre de comparaison les Italiens, qui sont pourtant prêts à dépenser jusqu'à 35.000€ pour une adoption¹⁹, bénéficient de la présence de 22 OAA.

b) Les conséquences

Une telle situation n'incite guère à l'optimisme :

- « Médecins du Monde » aurait déposé une demande d'accréditation. Mais à défaut de constituer une véritable « filiale » bulgare avec son équipe de permanents, l'acceptation de son dossier par les autorités centrales est loin d'être acquise. Il pourra certes s'appuyer sur ses correspondants actuels (l'association Milossardie précitée), ces derniers ayant eux-même déposé un dossier d'agrément. Mais Milossardie ne travaille pas qu'avec l'OAA français et ce dernier court le risque d'être marginalisé à tout moment.
- En tout état de cause, on voit mal comment « Médecins du Monde » pourra faire face à une demande française estimée à un minimum de 200 postulants par an, ces derniers ne pouvant plus saisir directement les autorités bulgares. La transmission des dossiers via la Mission pour l'adoption internationale (MAI) reste certes possible ; mais on en voit vite les limites, dans l'hypothèse très probable où la même approche sera de mise avec la Chine, la Russie ou d'autres grands pays d'origine : une paralysie de la MAI faute de ressource humaine suffisante.

La mission d'audit est donc confortée dans son sentiment qu'**il convient de réformer le système d'implication des OAA français dans le processus d'adoption internationale** et que cette démarche est urgente.

c) Les OAA dans leurs rapports avec la section consulaire

Sofia est le seul poste visité jusqu'ici par la mission, qui ait une vision claire de l'action de « Médecins du Monde », ne fût-ce que par les contacts fréquents et confiants qu'il entretient avec ses correspondants bulgares.

¹⁹ Chiffre communiqué par le Consul d'Italie à Sofia. Il s'agit de l'estimation la plus haute.

2.2. Le rôle de l'Ambassade

a) Une section consulaire bien au fait des évolutions

La mission a été favorablement impressionnée par la qualité de l'agent qui suit les problèmes d'adoption et, plus généralement, par l'attitude attentive, ouverte et volontariste du poste au regard de cette délicate question.

Certes, l'étendue des responsabilités qui sont confiées à ce dernier est modeste puisqu'elle se résume, comme dans tous les autres postes diplomatiques et consulaires, à une intervention très en aval, au moment de la procédure de délivrance des visas.

Pour autant, et alors même qu'il ne dispose pas d'un travailleur social, le poste se signale par les points forts suivants :

- rapports étroits et confiants avec les responsables bulgares chargés de la protection de l'enfance comme avec ceux qui, au ministère de la justice, gèrent l'adoption internationale ;
- excellente compréhension de la législation locale et de son évolution ;
- bonne connaissance des centres d'accueil et, en liaison avec les avocats du poste et le service de presse, attention soutenue portée à toute affaire pouvant faire planer des doutes quant à leur honnêteté ;
- accueil et suivi des adoptants : ce rôle a été particulièrement important dans la période transitoire et est appelé à se développer compte tenu des flottements que ne manquera pas de provoquer la mise en œuvre des nouvelles procédures.

b) Une bonne coopération européenne

Grâce aux bons contacts qu'il entretient avec ses homologues allemand, espagnol, italien et hollandais, le poste a été en mesure d'organiser au profit de la mission deux séances de travail avec les responsables consulaires concernés.

Il en ressort les points suivants :

- contrairement aux Français, la plupart des adoptants européens passent par le biais d'OAA ;
- jusqu'à présent cependant, les meilleurs résultats ont été le fait de nos compatriotes, l'Italie venant en seconde position mais ne parvenant à égaler la France que dans les meilleures années.
- **le consulat de France offre un meilleur service que les autres consulats européens.** Les diplomates allemands, espagnols et hollandais se contentent de mettre leurs ressortissants en difficulté en contact avec des avocats bulgares parlant leur langue ; il en va de même avec le consulat d'Italie qui, pour ses compatriotes en situation délicate, se borne à contacter l'état-major italien de l'OAA correspondant.

3/. Les voies d'une amélioration

L'amélioration de l'adoption française en Bulgarie passe par un développement de la coopération avec la France et par la recherche d'actions concertées au niveau européen.

3.1. La coopération avec la France

Destinée à créer un climat favorable aux adoptants français dans un contexte légal et réglementaire rendant l'accès à l'enfant plus difficile (cf. infra), cette coopération est appelée de tous ses vœux par M. Dimitrov, vice-ministre de la Justice.

Pour ce jeune membre du gouvernement, magistrat de formation²⁰, elle pourrait s'appliquer aux actions suivantes :

- formation de formateurs, s'agissant des travailleurs sociaux chargés de superviser, dans les 271 départements de la protection de l'enfant, les institutions d'accueil ;
- formation aux activités de médiation (apparentements) ;
- formation aux procédures d'accréditation d'OAA²¹.

Ces actions, qui pourraient s'effectuer par l'envoi d'experts français en Bulgarie ou par l'invitation de responsables bulgares en France, mériteront une coordination plus étroite entre les services compétents de la DGCID et de la MAI. Elles revêtent, de l'avis de la mission, un caractère prioritaire compte tenu des bonnes dispositions de la Bulgarie et de son positionnement futur en qualité de partenaire européen de la France.

Enfin et d'une manière générale, la mission estime que M. Dimitrov est une personnalité bulgare d'avenir qu'il conviendra d'inviter le plus rapidement possible en France. Le Département, par le biais de la MAI, est parfaitement fondé à le faire dans le cadre de la coopération en matière d'adoption. Mais d'autres ministères y trouveraient leur compte (Intérieur, Justice, Affaires sociales). La mission soutient donc chaleureusement les propositions que l'Ambassade sera amenée à faire dans ce sens.

3.2. La recherche d'actions concertées au niveau européen

Les rencontres avec les responsables consulaires européens précités ont permis de mettre en évidence :

- l'existence d'actions de coopération menées par la plupart des Etats membres en particulier ;
- une prise de conscience de l'**éparpillement de ces actions** ;
- un consensus pour échanger les informations et les expériences en matière d'adoption internationale.

Compte tenu de ces bonnes dispositions, la mission a recommandé que la présidence italienne mette ce sujet à l'ordre du jour de la prochaine réunion consulaire. Pourraient notamment être abordées :

- les principales informations recueillies auprès des autorités bulgares par la dite mission ;
- les coopérations menées par les différents partenaires européens de la Bulgarie ;
- les mesures permettant d'envisager une articulation de ces coopérations, voire une intégration de ces dernières.

Il convient de noter que M. Dimitrov a marqué son intérêt pour ce genre d'approche communautaire, l'essentiel étant selon lui de mettre la Bulgarie en mesure de parachever les réformes en cours.

*
* *

²⁰ Francophone, il a effectué plusieurs séjours en France et a suivi des formations à l'Ecole nationale de la Magistrature

²¹ Cette liste n'est pas exhaustive et M. Dimitrov procèdera dès que possible à un tour de table avec les principales administrations concernées par l'adoption internationale en Bulgarie afin d'établir une liste aussi précise que possible.

Les analyses et propositions qui précèdent ne doivent pas occulter une réalité : **conçues dans le but de moraliser l'adoption internationale et remettre l'enfant au cœur des préoccupations des responsables bulgares, les règles du jeu actuelles rendent cette adoption plus difficile.**

Au-delà de la coopération nécessaire pour maintenir un climat de confiance, nous devons nous adapter à cette évolution en mettant notamment en œuvre des mesures qui permettront d'aider les postulants français à maîtriser cette nouvelle donne. Comme la mission le préconisera plus généralement dans son rapport final, ces mesures tiendront à la redéfinition du rôle des OAA français comme à l'information, voire à « l'éducation » des adoptants aux nouvelles réalités de l'adoption internationale, s'agissant en particulier des projets de vie, des procédures à respecter et des rapports de suivi.

Il reste que la Bulgarie, de par son ancrage européen et sa volonté de tirer parti de l'UE dont elle souhaite être membre le plus rapidement possible, évoluera (et il faut le lui souhaiter) dans le sens d'une prospérité et d'une protection sociale telles que le nombre d'enfants adoptables (hors Roms et enfants handicapés) ira diminuant de sorte qu'elle ne pourra plus être considérée comme un pays d'origine./.

MISSION A MOSCOU (30 novembre-4 décembre 2003)

La mission d'audit sur l'adoption internationale en Russie a été conduite par M. Bernard Marrot, inspecteur général des Affaires sociales et par Mme Marianne Abelson Laurans, inspectrice des Services judiciaires.

Dans le bref délai qu'elle s'était imparti et grâce au soutien du Consul elle a pu rencontrer :

- Helena Evguenievna, vice-ministre de l'éducation
- Alla Dzugheva, chef du département de protection sociale et du droit des enfants au ministère de l'éducation de la Fédération de Russie
- Cécile du Colombier administratrice déléguée de Médecins du Monde
- Loubov Ignatieva représentante de l'organisme Enfance et Avenir
- Lubov Selyavina, adjointe du directeur du département de l'éducation de la ville de Moscou
- Véronique Habipi, responsable du secteur des visas « courts séjours » et « adoptions » au consulat.

L'ambassadeur a souhaité s'entretenir brièvement avec la mission.

Les éléments suivants se dégagent de l'ensemble de ces entretiens:

1/Contexte local :

L'adoption française est en progression en Russie, alors que toutes les régions de ce pays ne sont pas ouvertes à l'adoption par les étrangers. En 2002, 263 visas ont été délivrés à des enfants adoptés en Russie. Au 1^{er} décembre 2003 le poste consulaire avait accordé 237 visas.

Selon les renseignements communiqués par le consulat, les villes dont sont originaires les enfants sont celles de Nijni Novgorod, Volgograd, Irkoutsk, Vladimir, Astrakhan, Krasnoïarsk, Tver, Smolensk, Ekaterinbourg, Tchéliabinsk, Barnaoul .

Il convient de noter que l'adoption par la voie individuelle est nettement majoritaire dans la mesure où elle correspond à 90% des procédures diligentées ; l'âge moyen des enfants adoptés se situe entre 2 et 3 ans et celui des parents adoptifs entre 30 et 35 ans mais actuellement il a été constaté une augmentation de l'âge moyen des adoptants, notamment celui des femmes célibataires qui sont majoritairement quadragénaires. La présence des organismes autorisés pour l'adoption se met progressivement en place dans les conditions qui seront précisées ci après.

Une certaine méfiance par rapport à l'étranger et une bureaucratie relativement lourde constituent autant de freins au développement de l'adoption internationale dans ce pays.

Cependant il existe une réelle volonté de progresser, la période actuelle apparaissant à un double titre comme transitoire.

D'une part une nouvelle législation de l'adoption internationale devrait intervenir dans les mois à venir.

D'autre part les autorités russes entendent stopper les adoptions par la voie individuelle, toutefois il existe actuellement un moratoire de fait en l'attente de nouvelles dispositions

législatives qui devraient être prises après les élections c'est à dire au cours du premier semestre de l'année 2004.

Par ailleurs, il est apparu d'emblée que si le poste consulaire délivre un grand nombre de visas, de l'ordre de 230 000, c'est à dire juste après celui d'Alger et bien avant ceux du Maroc et de la Tunisie, il n'a, en revanche, pas les moyens, aux dires du consul, d'assurer l'instruction des dossiers d'adoption.

2/. La législation actuelle :

L'adoption internationale en Russie est réglementée notamment par :

- Le code de la famille de la Fédération de Russie : articles 124 à 167 et la loi fédérale du 27 juin 1998.
- Le décret du 28 mars 2000 relatif au contrôle des activités des organismes étrangers en matière d'adoption d'enfants sur le territoire de la Fédération de Russie.
- Le décret du 29 mars 2000 relatif au suivi et à l'immatriculation de l'enfant adopté par des ressortissants étrangers.

Il doit être rappelé que la Fédération de Russie a signé la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale le 7 septembre 2000 mais ne l'a pas encore ratifiée.

3/. Les deux préoccupations majeures de la Russie :

La vice-ministre de l'éducation a particulièrement insisté sur deux points ; le premier concerne la procédure de suivi des enfants russes adoptés par des français, le second a trait à la place des organismes autorisés pour l'adoption (O.A.A) dans le dispositif russe.

3.1. Le respect des dispositions législatives russes relatives au suivi des enfants : une condition sine qua non de la poursuite de l'adoption d'enfants russes :

Le décret n°275 du 29 mars 2000 précité prévoit que les parents adoptifs doivent remettre aux autorités russes durant une période de trois années à compter du jugement d'adoption quatre rapports relatant les conditions de vie et d'éducation de l'enfant adopté aux échéances suivantes : 6mois, 1an, 2ans, 3ans après l'arrivée de l'enfant en France.

La vice- ministre de l'éducation a déploré le fait qu'un grand nombre de parents adoptifs ne respectent pas cette règle ; elle y voit une conséquence du recours presque exclusif par les Français à la voie individuelle. C'est l'une des raisons pour lesquelles, à ses dires, la législation russe va être réformée, la vice-ministre précisant qu'à compter du 1^{er} juillet 2004 l'adoption d'enfants russes par la voie individuelle ne devrait plus être admise.

Cette évolution très probable paraît par ailleurs liée au contexte politique interne ; en effet il résulte tant des propos tenus par la vice-ministre que des entretiens avec les responsables de la représentation française que les adoptions d'enfants russes sont mal acceptées par une fraction de l'opinion. C'est ainsi que certaines régions tendent à dresser des obstacles à la procédure prévue par la loi fédérale (l'exigence de certains juges d'un suivi des enfants jusqu'à l'âge de 18ans pourrait illustrer ces réticences). La vice-ministre a fait état devant la mission d'une campagne de presse récente mettant en cause l'Italie également en raison de l'absence de rapports de suivi.

Enfin la vice-ministre a indiqué que le parquet général de la fédération de Russie s'apprêterait à constater l'insuffisance du contrôle exercé par le ministère de l'éducation en ce qui concerne le suivi des enfants russes adoptés à l'étranger.

L'adjointe du directeur du département de l'éducation de la ville de Moscou a confirmé cette carence en s'appuyant sur un certain nombre d'exemples ; **elle n'a pas hésité à qualifier d'expérience négative les adoptions effectuées par des français**. Elle a déploré qu'aucun document officiel français devant figurer dans le dossier remis aux adoptants ne rappelle l'obligation du suivi de l'enfant adopté. Elle a, par ailleurs, attiré l'attention de la mission sur le fait qu'un certain nombre de parents adoptifs donnaient procuration à des intermédiaires tels que des interprètes qui n'ont aucune qualification juridique pour diligenter la procédure ; ce comportement qu'elle qualifie de désinvolte lui paraît d'autant plus préoccupant qu'un certain nombre de ces intermédiaires sont loin d'offrir les garanties morales requises ; elle a d'ailleurs souligné que les parents adoptifs qui consentent à ce type de pratique sont généralement victimes d'indélicatesses.

Il convient en conséquence d'être particulièrement attentif à la préoccupation ainsi exprimée et de veiller à ce que les parents adoptifs soient clairement informés de leurs obligations en la matière et de les inciter à les respecter.

3.2 . Nécessité de renforcer rapidement le dispositif français des O.A.A. :

La très probable fermeture de la voie individuelle dans moins de sept mois comme la complexité tant de la procédure russe que des rapports entre le niveau fédéral et le niveau local rendent urgent le renforcement du dispositif français des O.A.A.

Trois organismes interviennent actuellement en Russie : les associations «de Pauline à Annaëlle », « Enfance et Avenir », « Médecins du Monde ».

La première est implantée depuis l'année 2001 et dispose d'un correspondant à St Pétersbourg ; la seconde est accréditée depuis le mois de février 2003 et la troisième l'est depuis le mois de septembre 2003 (ce qui explique que la responsable du département de l'éducation de Moscou a déclaré ne pas les connaître). Ces deux dernières ont également chacune un correspondant. « Médecins du monde », compte tenu des délais exigés pour satisfaire aux diverses formalités qui suivent l'accréditation, ne sera opérationnel qu'au premier trimestre 2004.

L'implantation de ces deux nouveaux organismes devrait permettre de prendre en charge une partie des adoptions effectuées jusqu'ici par la voie individuelle. Cependant, et de l'aveu même des représentants locaux de ces organismes les trois O.A.A ne seront pas en mesure d'absorber la plus grande partie des demandes individuelles. Il est donc indispensable d'envisager très rapidement :

- de conforter l'action des trois O.A.A précités
- de favoriser l'implantation de nouveaux organismes.

La réglementation russe (article 2 du décret du 28 mars 2000) exigeant toutefois comme condition de l'accréditation qu'un organisme fasse état d'une expérience d'au moins cinq ans dans son pays d'origine, il apparaît préférable compte tenu de la faiblesse des O.A.A. français d'envisager la création d'un organisme public ; en effet le décret n°268 du 28 mars 2000 relatif au contrôle des activités des organismes étrangers en matière d'adoption d'enfants sur le territoire de la Fédération de Russie exempte les organismes publics de cette obligation.

La mission retire de ces entretiens avec ces interlocuteurs russes le sentiment que l'administration russe a besoin de garanties quant au devenir des enfants adoptés, ce qui suppose

une maîtrise de l'information qui ne peut être selon elle qu'apportée par des organismes reconnus, en particulier des organismes publics.

La mission a noté avec satisfaction que la réunion des correspondants locaux des O.A.A. par elle sollicitée constituait une première rencontre entre eux ; elle a insisté sur l'importance du développement d'un partenariat entre O.A.A d'une part, entre O.A.A. et le poste consulaire d'autre part. Elle a, à cet égard, apprécié la présence et le soutien du consul lors de ces entretiens.

*
* *

En conclusion, la poursuite de l'adoption française en Russie nécessite le développement d'organismes autorisés pour l'adoption.

Ces organismes ne pourront être efficaces que s'ils disposent de correspondants locaux choisis pour leur compétence et pour les garanties morales qu'ils seraient en mesure d'apporter tant aux candidats à l'adoption qu'aux autorités russes.

Ces OAA devront, en particulier, veiller à bien informer les autorités russes, non seulement fédérales mais locales, sur les conditions de vie et d'éducation, ainsi que sur l'éventail des services de santé et de prestations sociales offerts par la France. Ils devront veiller à ce que les parents adoptifs respectent l'obligation russe de suivi de l'enfant adopté pendant la période légale de 3 ans à compter de l'arrivée de l'enfant sur le territoire français.

La mission constate que la Russie, comme probablement un certain nombre d'autres pays verrait avec faveur l'accréditation d'un organisme public. Elle a également noté que les autorités russes, tout comme celles de nombreux autres pays, souhaiteraient que les enfants âgés de plus 3 ans soient adoptés en plus grand nombre.

Enfin, il apparaît clairement que, face à un pays qui garde une tradition étatique forte, une plus grande coordination entre l'action de la mission de l'adoption internationale (MAI) et celle de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) serait considérée comme un atout susceptible d'apporter une réponse au problème de l'aide aux institutions russes de protection de l'enfance.

Il faut, en effet, être conscient de l'importance de la contribution apportée par les fondations américaines à ces institutions, parallèlement à l'adoption annuelle d'environ 5 000 enfants par des familles des Etats Unis d'Amérique./.

MISSION A BOGOTA (8-11 décembre)

La mission d'audit sur l'adoption internationale en Colombie a été conduite par Mme Marianne Abelson-Laurans, inspectrice des Services judiciaires, et par M. Philippe Larrieu, Inspecteur des Affaires étrangères.

Dans le court délai qu'elle s'était imparti et grâce au soutien de l'Ambassadeur et de son équipe consulaire, elle a pu rencontrer :

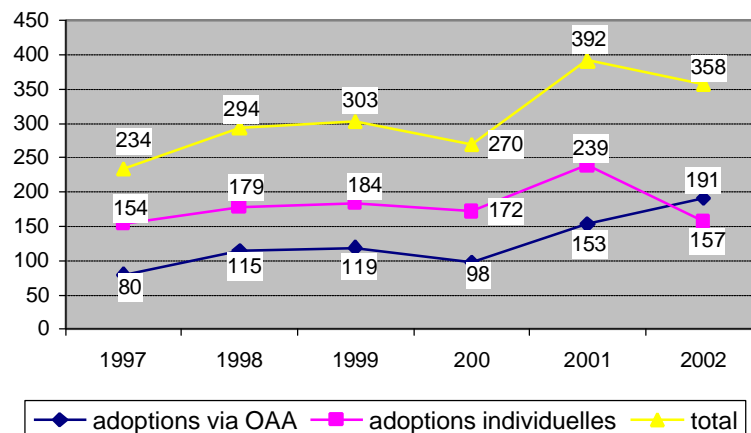
- tous les responsables du poste concernés par ce sujet ;
- la coordonnatrice du Département adoption de l'Institut colombien du bien-être familial (ICBF) ;
- les responsables de trois importants centres d'accueil privés colombiens (sur les cinq que compte la capitale) ;
- les représentants des principaux organismes français autorisés pour l'adoption (OAA).
- les deux délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) ainsi que le vice-président de l'Association Démocratique des Français de l'étranger (ADFE).

Elle en retire les éléments suivants :

1/. Contexte local

La Colombie est depuis quelques années le premier partenaire de la France.

Adoptions françaises en Colombie au cours des dernières années



Cette situation est toutefois en passe d'évoluer rapidement, le gouvernement colombien, dans l'esprit de la Convention de La Haye, tentant sincèrement de faire de l'adoption internationale un ultime recours dans la prise en charge des enfants en difficulté²².

Pour autant, la Colombie continuera sans doute de présenter pendant quelques années les caractéristiques suivantes :

- la proportion des enfants adoptés par O.A.A y est plus élevée que la moyenne nationale (53,35% contre 35%). Si cette tendance est récente (jusqu'en 2001, les adoptions individuelles représentaient plus de 60% des adoptions françaises en Colombie), elle peut être

²² Dès cette année, il est possible qu'Haiti prenne la première position (cf. rapport de mission à Port-au-Prince, 5 – 9 octobre 2003) pour ce qui est des adoptions françaises.

considérée comme irréversible compte tenu, notamment, de l'attitude des autorités locales (cf. infra) ;

-comme en Bulgarie, la proportion des adoptions d'enfants de moins de trois ans est très élevée (près des deux tiers) et plus particulièrement, celle des nouveau-nés dans la mesure où près de 25% des enfants adoptés ont moins de six mois.

-si la France reste un partenaire important de la Colombie (11% des enfants confiés à l'adoption internationale par les autorités de ce pays), elle est désormais devancée par l'Espagne et l'Italie (15%). Il est intéressant de noter que les Etats-Unis, plus proches, représentent moins de 5% des enfants colombiens adoptés à l'étranger (avec une nette prédominance du quart nord-est des USA).

1.1. Une organisation apparemment rationnelle

L'adoption internationale est régie en Colombie par deux textes essentiels :

- la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale liant la France et la Colombie depuis le 1^{er} novembre 1998 ;
- le décret-loi 2737 du 27 novembre 1989, articles 88 à 128 portant Code des mineurs colombiens.

La combinaison de leurs dispositions semble avoir produit localement deux effets majeurs :

a) Des règles du jeu précises en matière d'adoption

La Colombie impose des critères qui sont ceux les plus communément retenus par les pays d'origine :

- peut ainsi adopter toute personne âgée d'au moins 25 ans, ayant au moins 15 ans de plus que l'adopté, et pouvant prouver son aptitude physique, mentale, morale et sociale à accueillir l'enfant ;
- peuvent adopter conjointement les couples mariés non séparés de corps (sans condition de durée de mariage) ;
- la présence d'enfants légitimes, naturels ou adoptifs au foyer des adoptants n'est pas un obstacle à l'adoption d'enfants colombiens.

L'ICBF a cependant ajouté à ces conditions des critères plus « officieux » d'ailleurs bien décrits par la Mission de l'adoption internationale (MAI) dans son dossier d'information remis aux parents postulants. Ainsi, dans la réalité :

- les personnes en situation de concubinage n'ont aucune chance de voir leur dossier aboutir (mieux vaut vivre seul ou bien sûr être marié) ;
- l'âge des enfants proposés à l'adoption dépend de celui du, ou des, demandeurs (inutile d'espérer un enfant de moins de 3 ans si l'adoptant a plus de 35 ans) ;
- priorité est donnée aux couples
 - qui n'ont pas d'enfant,
 - qui ont déjà un enfant biologique ou adoptif et qui en souhaitent un autre,
 - qui acceptent d'adopter des frères et sœurs,
 - qui acceptent d'adopter des enfants de plus de 7 ans,
 - qui acceptent d'adopter des enfants présentant des difficultés physiques et mentales.

b) Une autorité centrale qui joue effectivement un rôle central

Autorité centrale au sens de la Convention de La Haye, l'Institut colombien du bien-être familial (ICBF) dépend du ministère de la Protection sociale. En matière d'adoption, il est structuré de la façon suivante :

- un comité directeur (« junta directiva ») composé de représentants des ministères de la Protection sociale, de la Justice et de l'Intérieur, de la Police nationale, des Relations extérieures et des « gremios » ;
- une sous-direction de l'adoption, rattachée à la « direction technique » de l'ICBF²³, mais cependant en relation de travail constante et directe avec la directrice générale de l'Institut.

Dans les 33 régions que compte la Colombie, des « comités d'adoption », dépendant de l'ICBF, instruisent les dossiers pertinents transmis par les fonctionnaires²⁴ (« defensores de familia ») qui, dans les circonscriptions sub-régionales (« centros zonales »), ont décidé d'orienter un enfant vers l'adoption. Il convient de préciser qu'une telle décision n'intervient que si aucune famille d'accueil colombienne n'a pu être trouvée ; elle est prise par les fonctionnaires précités assistés d'un psychologue, d'un travailleur social et d'un nutritionniste. L'apparement se fait au niveau du Comité régional en province, au niveau de l'ICBF dans la capitale.

Au-delà des organigrammes et des relations entre les différentes instances concernées par l'adoption, la mission a nettement perçu une volonté de reprise en main de la politique et des procédures conduites dans ce domaine. Cette volonté de faire jouer à l'ICBF un rôle central a été soulignée par la coordonnatrice des adoptions à l'Institut ; elle a été corroborée, en contrepoint, par l'attitude critique de certains dirigeants des organismes d'accueil colombiens (cf. infra).

1.2. Des procédures claires

En application de la Convention de La Haye, la transmission des dossiers des adoptants français doit s'effectuer par le biais de la Mission de l'Adoption Internationale (MAI) ou par les sept O.A.A habilités pour la Colombie (cf. infra).

La MAI ou l'O.A.A choisi prennent alors contact avec l'ICBF ou les centres d'accueil colombiens concernés. Ces derniers, selon le même processus précédemment décrit, leur adressent alors une « offre » qui, si elle reçoit l'agrément des parents, est retournée à l'ICBF par les mêmes canaux. Une date de rencontre entre les postulants et l'enfant adoptable est ensuite fixée (le contact pouvant durer entre quatre et cinq jours). Après ampliation d'un document « d'intégration », l'avocat colombien choisi par la famille engage la phase judiciaire de la procédure.

1.3. Quelques interrogations cependant

Du point de vue de l'adoption internationale française, la Colombie soulève deux interrogations, la première tenant au fonctionnement des O.A.A locaux et à leurs rapports avec l'ICBF, la seconde, relative à l'attitude des pouvoirs publics sur cette question.

²³ Placé sous l'autorité d'une Directrice générale, l'ICBF comporte quatre directions : planification, enquêtes, communication et technique.

²⁴ Il s'agit d'avocats placés sous statut public.

a) L'activité des O.A.A en Colombie

La mission a pu visiter de façon approfondie trois des cinq centres d'accueil existant à Bogota (il y en a en outre deux autres à Medellin et un à Cali).

- le premier d'entre eux, FANA (Fondation pour l'assistance à l'enfance abandonnée) ressemble davantage à une entreprise de services qu'à un organisme de caractère social : 96 employés pour une capacité d'accueil de 70 nouveau-nés ; locaux modernes, luxueux et équipés de façon quasi extravagante (FANA dispose de son propre laboratoire d'analyses biologiques, d'un service de consultation gynécologique, d'un cabinet dentaire et d'une pharmacie bien pourvue). Personnalité éminente de la haute société colombienne, chevalier de la Légion d'Honneur (1995), sa présidente anime une équipe d'encadrement qui tient plus d'un conseil d'administration que d'une direction d'orphelinat.

- la « Maison de la mère et de l'enfant » se targue d'être le plus ancien O.A.A colombien. Fondé, il y a plus de 60 ans, par l'épouse du Président de la République de l'époque, cet établissement accueille 95 enfants dont 23 de moins de trois ans. Employant 36 permanents et 12 vacataires (essentiellement le personnel médical et paramédical), il gère un budget mensuel de plus de 30.000€.

- la fondation « Los Pisingos » héberge actuellement une quarantaine d'enfants dont une trentaine de moins d'un an. Elle est en train de se doter d'une capacité d'accueil de 100 lits.

Dans les trois établissements visités, la mission n'a pu que constater la grande qualité des soins prodigués par des équipes regroupant toutes les qualifications nécessaires. Elle a même appris que la fondation « Los Pisingos » venait d'obtenir une certification ISO 9000 !

Son attention a cependant été attirée sur deux points :

- l'origine des financements : seule la « Maison de la mère et de l'enfant » a spontanément communiqué (et de façon très extensive) son budget et ses comptes d'exploitation, faisant d'ailleurs apparaître un faible engagement public (76% du budget annuel est d'origine privée).

- les relations avec l'autorité centrale : elles varient fortement selon l'établissement. Les dirigeantes de FANA se sont lancées dans un véritable réquisitoire contre la politique du gouvernement actuel, susceptible selon elles d'encourager le recours à l'avortement et/ou de priver de nombreux enfants de la possibilité d'échapper à la misère faute d'adoption internationale. A l'opposé, le directeur de la fondation « Los Pisingos » a trouvé naturel que le développement de l'adoption nationale se traduise par une réduction de l'offre aux pays étrangers ; il a même déclaré qu'il envisageait de se fixer des objectifs de hausse du pourcentage relatif à la première voie (il est actuellement de l'ordre de 15%).

b) L'attitude des pouvoirs publics

C'est dans cette dernière direction que semble en tout état de cause s'orienter les autorités colombiennes depuis quelques mois. Plusieurs indices sont révélateurs d'une telle attitude :

- l'ICBF a tendance à utiliser les luxueux établissements privés (en particulier de Bogota) pour opérer des placements d'enfants en difficulté et non adoptables ;

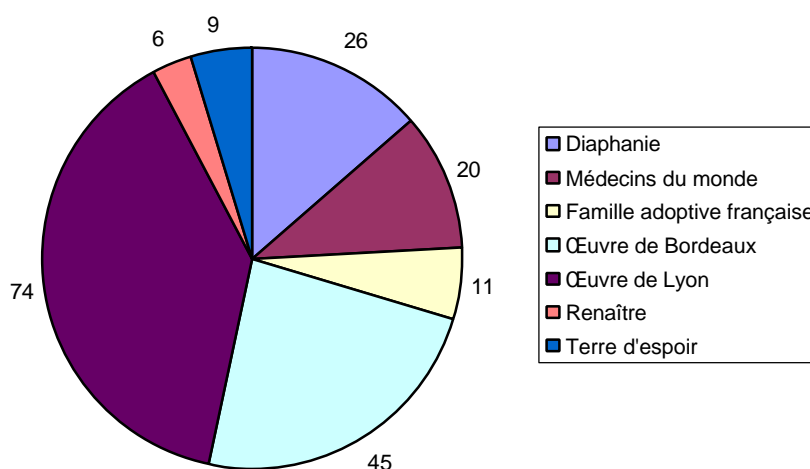
- à l'opposé l'ICBF semble réduire « l'offre d'enfants » à l'adoption internationale via ces établissements. Le tableau ci-dessous, en donne un bon exemple ; sur les 1.433 enfants colombiens confiés à l'adoption internationale entre le 1^{er} janvier et le 9 décembre 2003 (694 filles et 739 garçons), les résultats sont les suivants :

Adoptions via ICBF		Adoptions via OAA colombiens	
894		539	
pour l'étranger	en Colombie	pour l'étranger	en Colombie
581	313	474	65

2/. Les intervenants français en Colombie

2.1. Les organismes agréés pour l'adoption (O.A.A)

Sept O.A.A français travaillent en Colombie. En 2002, leurs apports ont été les suivants (en nombre d'adoptions réalisées) :



La mission a pu rencontrer les représentants de trois d'entre eux :

- Diaphanie (26 adoptions en 2002)
- Médecins du monde (20 adoptions en 2002)
- Terre d'espoir (9 adoptions en 2002).

Ils dressent de leurs activités le bilan suivant :

a) Rapports avec les responsables colombiens

A l'exception de la représentante de Diaphanie, qui est en relation de travail avec l'ICBF mais surtout avec la fondation « Los Pisingos », les interlocuteurs de la mission ont affirmé ne travailler qu'avec l'ICBF, institution avec laquelle ils entretiennent d'excellents rapports. Ils ont néanmoins été conduits à émettre des réserves sur :

- la capacité de l'ICBF à jouer son rôle d'autorité centrale sur le long terme, compte tenu des restrictions budgétaires auxquelles il serait confronté ;
- la méthode de travail : dans les cas, de plus en plus nombreux (40%) où l'ICBF requiert un complément d'enquête sociale (cf. infra), il transmet sa demande à la MAI sans en informer le représentant de l'O.A.A français, incapable dès lors de renseigner utilement les familles sur l'état d'avancement de leurs dossiers. Un tel dysfonctionnement, qui peut générer un retard de six mois, a été porté à la connaissance de la directrice de l'ICBF qui s'est engagée à assurer une meilleure coordination.

b) Rapports avec les partenaires français

Ils sont généralement excellents, avec quelques nuances cependant :

- les O.A.A : les interlocuteurs de la mission ont déclaré qu'ils entretenaient des rapports de confiance avec les O.A.A français, ces derniers leur accordant des dédommagements selon des modalités très diverses. Ainsi la représentante de Terre d'espoir est-elle habilitée à demander la somme de 230€ directement aux familles françaises adoptantes ; celle de Diaphanie reçoit de l'O.A.A un forfait de 600 dollars tandis que le représentant de Médecins du monde se voit verser par l'O.A.A la somme de 450€ pour une adoption en province et de 600€ pour une adoption dans la capitale.
- la MAI : les relations avec le Département étaient rares, celles-ci derniers étant surtout le fait des responsables des O.A.A en France. La représentante de Diaphanie s'est étonnée de l'arrêt, sans explication particulière, de la coopération avec le centre colombien CRAN (Centre de réhabilitation pour l'adoption de l'enfance abandonnée) pourtant, à ses dires, remarquable en général, et à la pointe de l'assistance aux enfants victimes de violences physiques et morales en particulier.
- le consulat de France : tout en rappelant que les parents adoptifs critiquaient souvent les quelques heures de délai qui, au terme d'une procédure longue et éprouvante, étaient nécessaires pour l'obtention du visa pour l'enfant, les interlocuteurs de la mission ont souhaité souligner :
 - la disponibilité et la souplesse dont faisaient preuve les agents du consulat en général ;
 - la patience, le professionnalisme et la gentillesse de l'agent de recrutement local (Laura Prado) plus particulièrement chargée des dossiers d'adoption en particulier.

2.2. Le rôle de l'Ambassade

a) Une section consulaire très performante

Au-delà des témoignages de satisfaction précités, la mission a effectivement constaté le professionnalisme et l'excellent esprit d'équipe dont faisaient preuve tous les agents du Consulat concernés de près ou de loin par l'adoption internationale :

- Consul (Noël Saez) très au fait de la situation locale et surveillant de près toutes les évolutions ;
- Chef du service des visas (David Giannoulatos) vif, rigoureux, travailleur, sachant laisser ses collaboratrices concernées par les questions d'adoption (Martine Maniel, Laura Prado) mener à bien leurs tâches en dépit de la forte pression portant sur le traitement des visas en tant que tel.

b) Un manque de moyens humains?

Avec plus de 20.000 visas délivrés chaque année pour 6 agents, la gestion des dossiers d'adoption par ce service relève du tour de force. Certes, le nombre de ces derniers est sans doute voué à décroître pour toutes les raisons précédemment mentionnées. Il reste qu'une réorganisation du Consulat pourrait s'imposer (redistribution des tâches ou soutien en personnel vacataire).

La mission s'en remet à l'Inspection générale qui doit prochainement se rendre à Bogota pour trancher cette question.

*

* *

Comme dans le cas de la Bulgarie, les analyses et propositions qui précèdent ne doivent pas occulter une réalité : conçue dans le but de moraliser l'adoption internationale et remettre l'enfant au cœur des préoccupations des responsables colombiens, les règles du jeu actuelles rendent cette adoption plus difficile. Les délégués au CSFE rencontré par la mission estiment qu'à plus ou moins longue échéance, il sera très difficile, pour un étranger, d'adopter en Colombie, ce pays s'efforçant de promouvoir des politiques familiales et d'aide à l'enfance « qui vont dans le bon sens ». Reste à savoir si l'évolution de la situation intérieure permettra à leurs promoteurs de bénéficier des budgets à la hauteur de telles ambitions.

Pour l'heure cependant, et au-delà des contacts nécessaires pour maintenir un climat de confiance, la France devra s'adapter à cette évolution en mettant notamment en œuvre des mesures qui permettront d'aider les postulants français à maîtriser cette nouvelle donne. Comme la mission le préconisera plus généralement dans son rapport final, ces mesures tiendront à la redéfinition du rôle des O.A.A français comme à l'information, voire à « l'éducation » des adoptants aux nouvelles réalités de l'adoption internationale, s'agissant en particulier des projets de vie, des procédures à respecter et des rapports de suivi. Trop de procédures sont actuellement bloquées, les responsables colombiens considérant les dossiers élaborés par certains services d'ASE français comme squelettiques et peu sérieux. Dans l'immédiat, une information de la MAI à destination des Départements s'impose sur cette question comme sur la teneur de la dernière circulaire de l'ICBF. Mais il faudra rapidement aller plus loin./.

ANNEXE 4

EVOLUTION DE L'ADOPTION INTERNATIONALE de 1980 à 2002

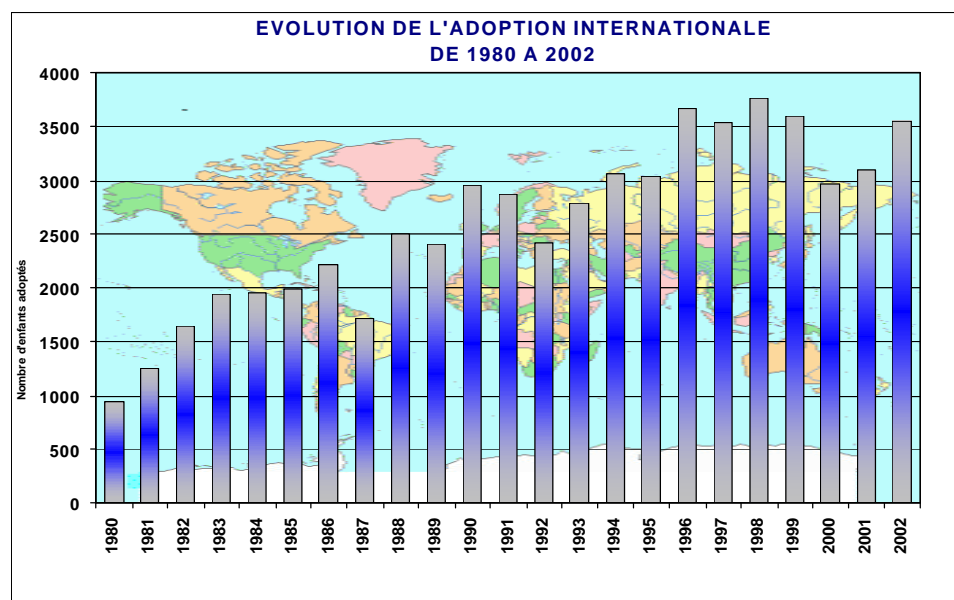
PAYS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
ALBANIE												2					8	4	7	13	10	5	4	53
ANGOLA														1			4	1						6
ARGENTINE															3									3
ARMENIE															2	2	1	5	5	9	9	12	9	54
AZERBAIDJAN																					1	0	1	2
BELARUS													3		2	1	1		2	4	3	4	8	28
BENIN													2	16	12	6	5	7	1	12	8	20	16	105
MYANMAR(Birmanie)																			1					1
BOLIVIE			10	8	10	2	4	0	1	7	6	2	10	5	1	2	3	14	12	19	15	16	10	157
BOSNIE-HERZEGOVINE																			1	1			2	4
BRESIL		10	23	50	129	225	289	312	539	488	683	504	449	476	292	208	234	167	143	143	98	82	91	5635
BULGARIE												6	15	39	53	97	110	121	140	188	173	190	228	1360
BURKINA-FASO											6	10	12	4	23	37	39	22	30	34	64	64	55	400
BURUNDI														3		3	15	1		2			1	25
CAMBODGE												3	5	5	20	34	41	53	62	129	228	31	199	810
CAMEROUN													2	3	4	6	9	15	9	15	15	15	9	102
CANADA														2				2						4
CAP-VERT								8					2	10	5	8	15	15	14	25	10	5	5	122
CASTRIES												1												1
CHILI		19	48	103	90	101	108	138	164	193	151	118	73	31	27	31	25	38	25	30	12	15	7	1547
CHINE												3	2			3		2	23	57	105	130	210	535
COLOMBIE	151	171	175	166	231	173	137	107	280	339	332	288	386	334	328	321	303	234	294	303	270	392	358	6073
COMORES													2		4	2								8
CONGO														5	10	9	14	9	17	20	24	30	25	163
COREE DU SUD	531	478	815	889	822	944	736	242	398	220	167	93	89	89	95	96	70	77	87	89	66	73	57	7223
COSTA RICA		7	6	2	7		7	8	2	3		2	2				3	4	1			0	3	57
COTE D'IVOIRE												5	12	17	14	15	24	17	9	27	23	33	30	226
CROATIE																			1					1
DJIBOUTI									59	38	58	58	78	61	51	54	48	43	71	72	44	50	71	856
DOMINIQUE																			1				1	2
EL SALVADOR		8	26	48	82	10	19	21	26	26	19	22	11	11	10	1		1	1	3	1	2	1	349
EQUATEUR		6	4	1		4	3	7	6	1		3	3	4	3	5	12		2	3	2	1	3	73
ESTONIE														1			1		1	1		1	1	6
ETATS-UNIS													1	2		2		2		1				8
ETHIOPIE							16	22	40	29	78	70	89	97	112	121	76	110	155	142	228	234	209	1828
GABON														1		3	1		3	3		1		12
GAMBIE														2										2
GEORGIE																					1	4	9	14
GHANA																	2	1	1	1			1	6
GRENADE																	2							2
GUATEMALA		2	7	15	4	4	11	4	24	19	20	23	38	64	64	80	108	161	151	186	245	187	229	1646
GUINEE													1	1	7	2	3		3			7	5	29
GUINEE EQUAT.																1								1
HONG-KONG																	3					2		5
HAITI		25	53	88	47	58	35	82	60	71	61	85	65	80	45	52	79	75	90	151	167	275	322	2066
HONDURAS			2	4	2	5	16		1	3	5	3	6	2	2		1		1	1				54
HONGRIE												2	6	6	8	7	6	7	1	3	9	3	15	73
ILE MAURICE	1	10	31	38	60	29	98	118	43	29	14	2	5	7	8	6	8	7	3	6	3	4	9	539
INDE	173	##	186	161	180	147	155	121	170	116	108	122	89	97	100	69	64	79	52	58	41	44	23	2611
INDONESIE	4	21	55	133										1	3		2				2		1	222
ISRAEL													1	1			2		2		4	0	1	11
JAPON													2	1					1	1	1	0		6
KAZAKHSTAN																					2	0	2	4
LAOS												5	17	22	20	1					1	0	1	67
LETONIE													1	9	18	32	60	56	83	72	28	72	90	521
LIBAN	25	17	15	15	16		16		25	13	20	18	20	21	20	11	13	27	20	13	8	11	11	355
LITUANIE														3	5	4	9	7	15	13	4	7	32	99
MACEDOINE																	1		1	2	4	4	2	14
MADAGASCAR		3	3	6	8	12	56	147	##	##	123	58	59	98	104	125	161	174	174	218	213	216	281	2757
MALAISIE														2							3	1		6
MALI								1	6	29	69	20	32	61	66	70	102	92	73	70	61	64	95	911
MAURITANIE															1									1
MEXIQUE		1	3	5	15	6	26	17	28	56	55	61	52	34	40	40	35	32	30	23	12	18	11	600
MOLDAVIE																		1	2	1	1	1		6
MONGOLIE																	1							1
MOZAMBIQUE																					1			1
NEPAL		6	6	5	4	2	4	1			11	12	21	43	68	4	19	12	15	11	9	12	29	294

[illegible]

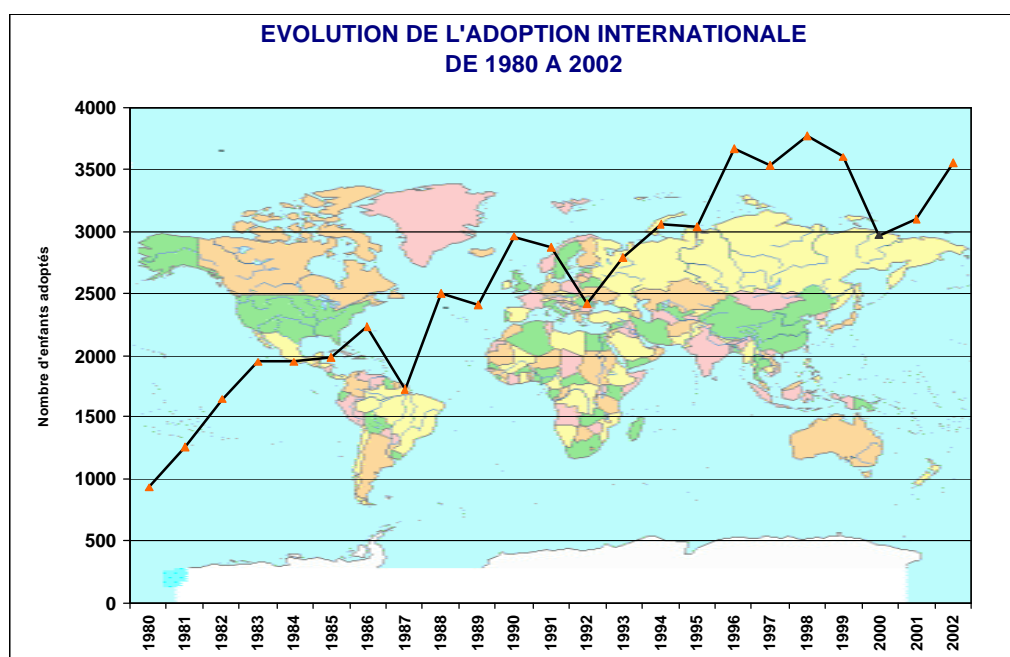
En surbrillance : Pays La Haye	Sources statistiques : Mission de l'Adoption Internationale - Adopt2					
--------------------------------	--	--	--	--	--	--

EVOLUTION DE L'ADOPTION INTERNATIONALE de 1980 à 2002

année	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
options	935	1256	1644	1946	1947	1988	2227	1723	2499	2408	2956	2872	2415	2784	3058	3034	3667	3533	3768	3597	2971	3094	3557

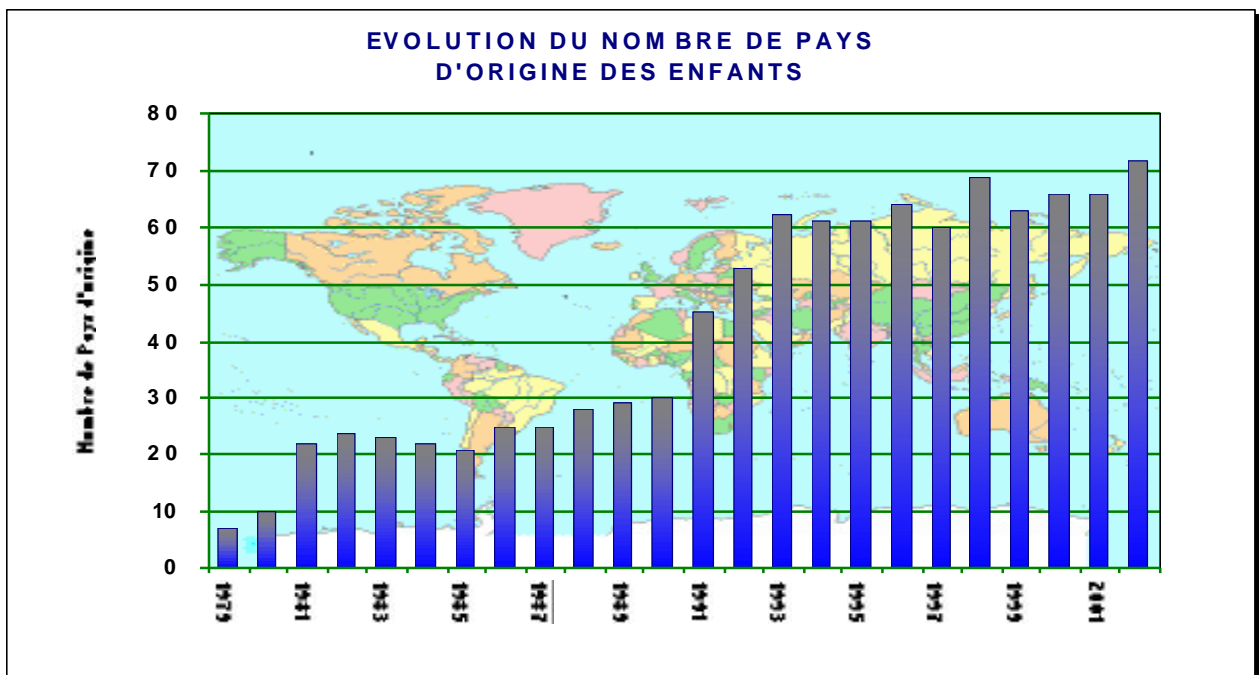
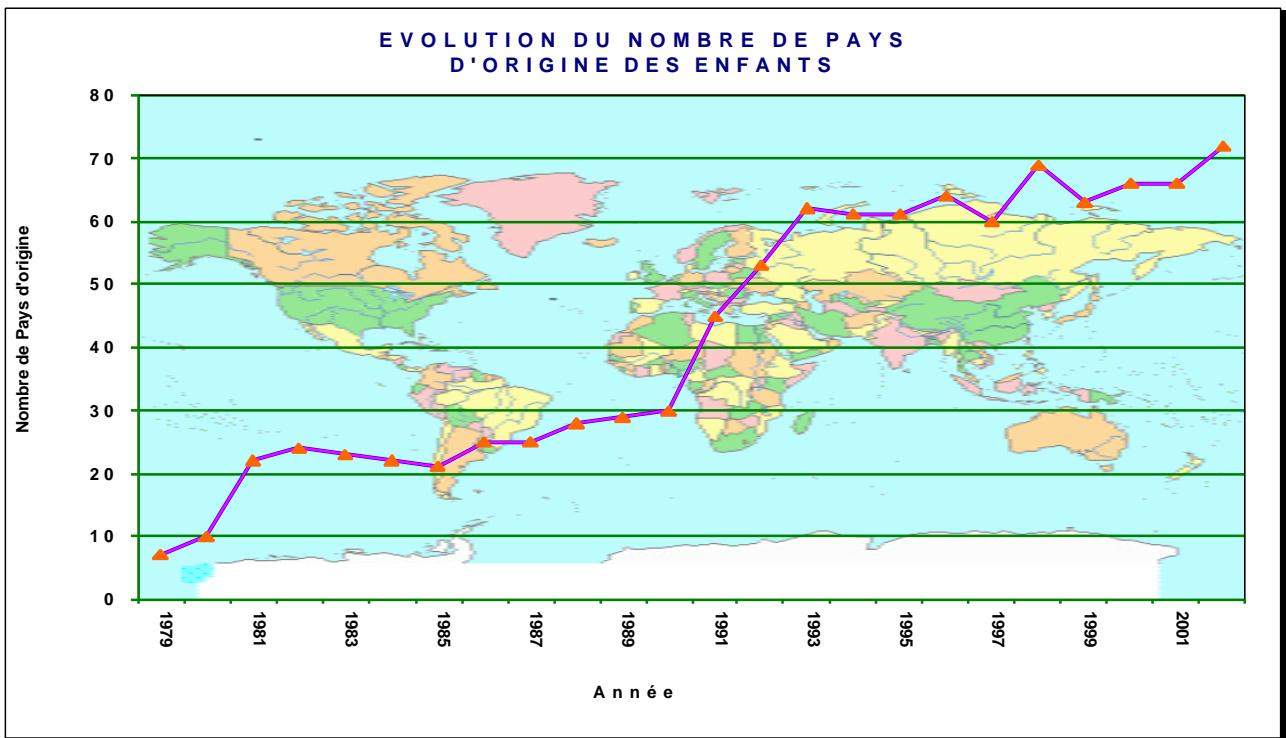


EVOLUTION DE L'ADOPTION INTERNATIONALE de 1980 à 2002



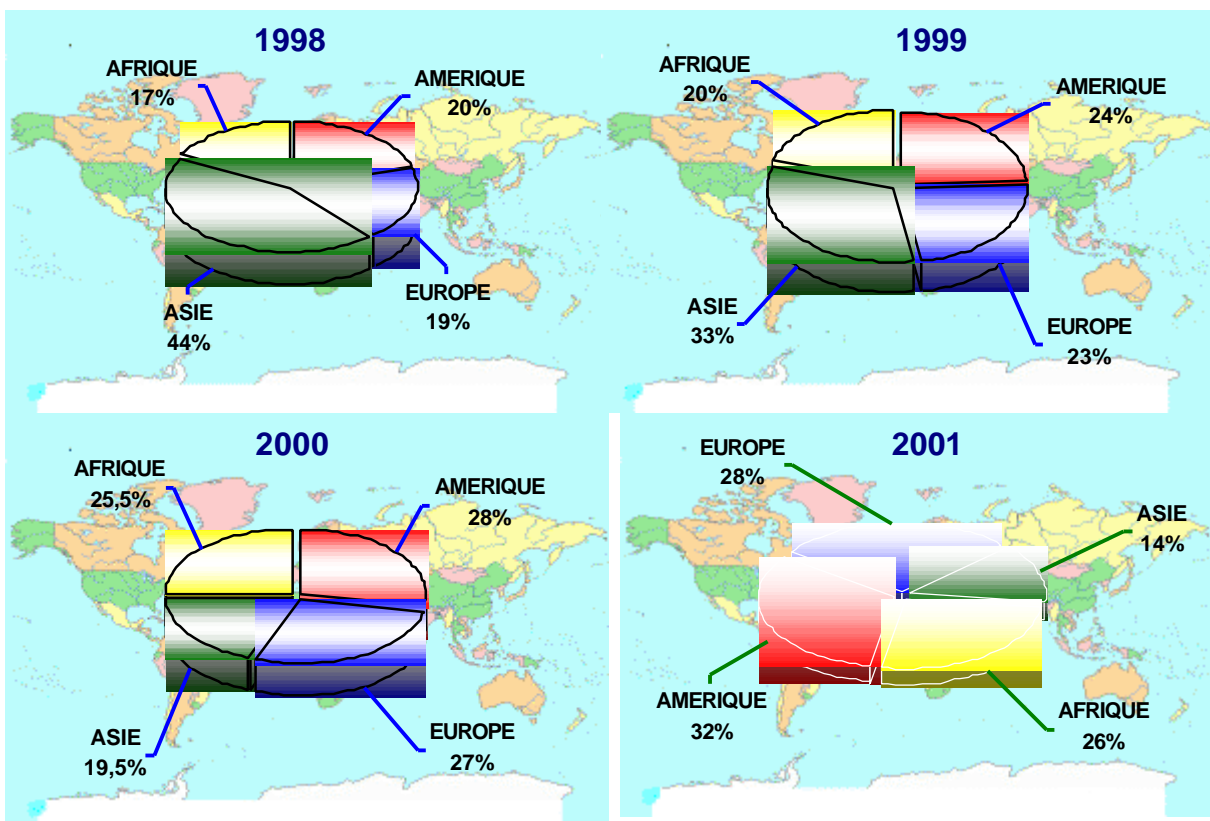
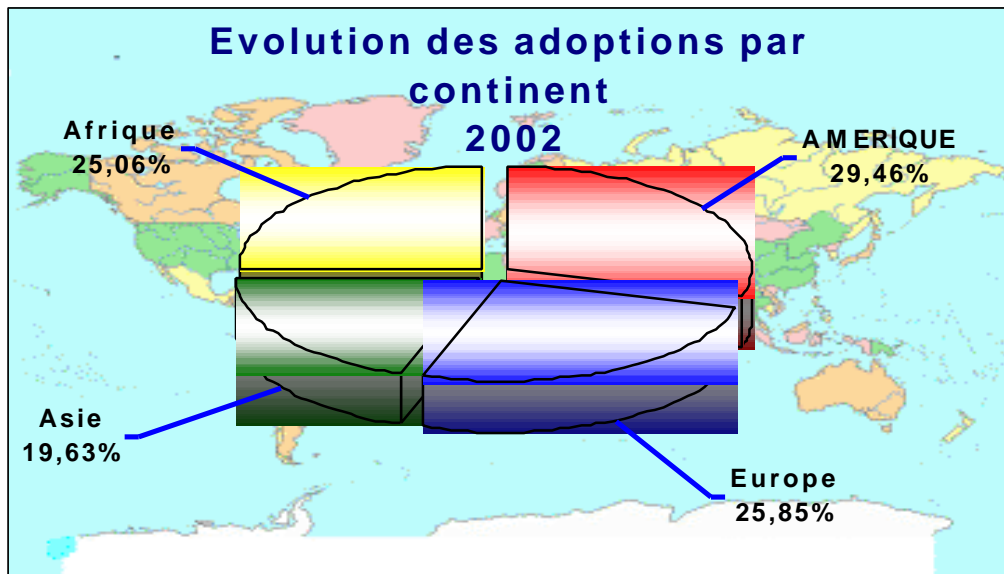
EVOLUTION du NOMBRE de PAYS d'ORIGINE des ENFANTS de 1979 à 2002

ANNEE	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
NBR DE PAYS	7	10	22	24	23	22	21	25	25	28	29	30	45	53	62	61	61	64	60	69	63	66	66	71



EVOLUTION de l'ADOPTION INTERNATIONALE par CONTINENT de 1998 à 2002

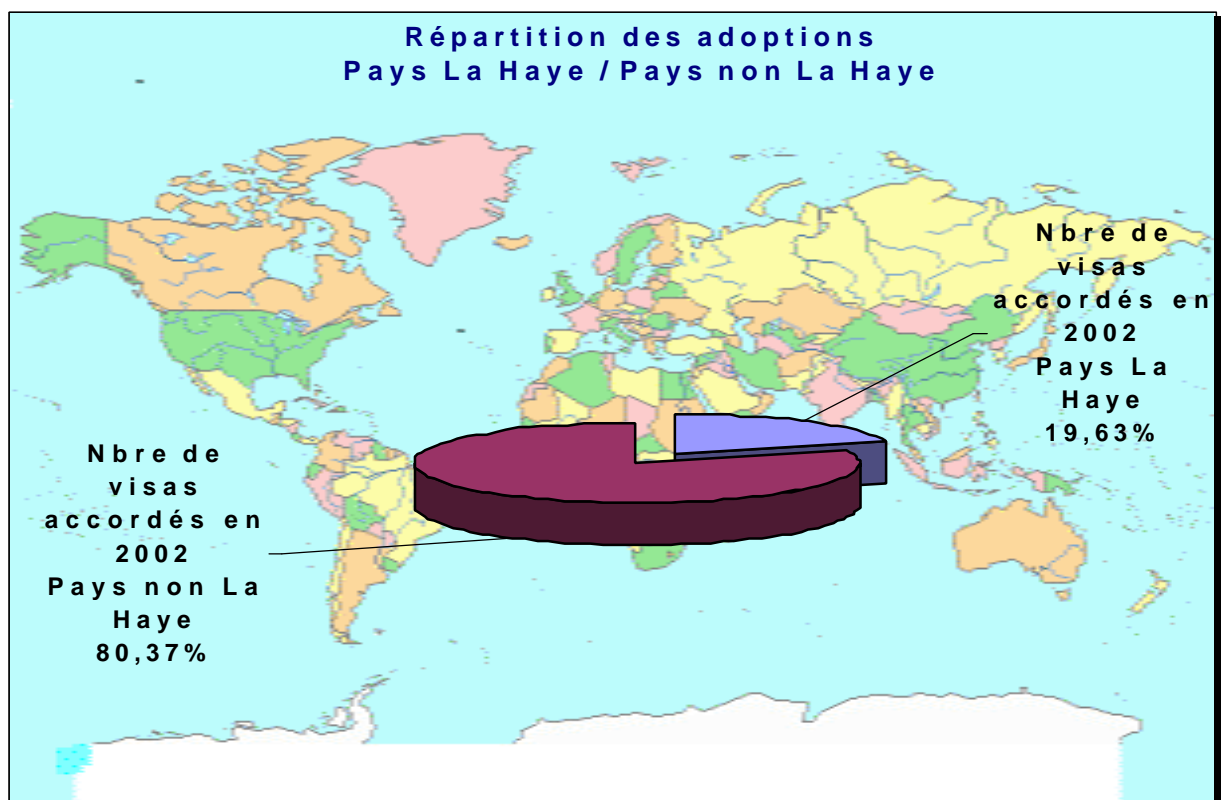
	AMERIQUE	EUROPE	ASIE	AFRIQUE
1998	756	701	1671	649
1999	872	833	1172	715
2000	830	806	568	747
2001	1000	865	426	802
2002	1046	918	697	890
Totaux	4504	4123	4534	3803



ADOPTION INTERNATIONALE 2002

Pays La Haye / Pays non La Haye

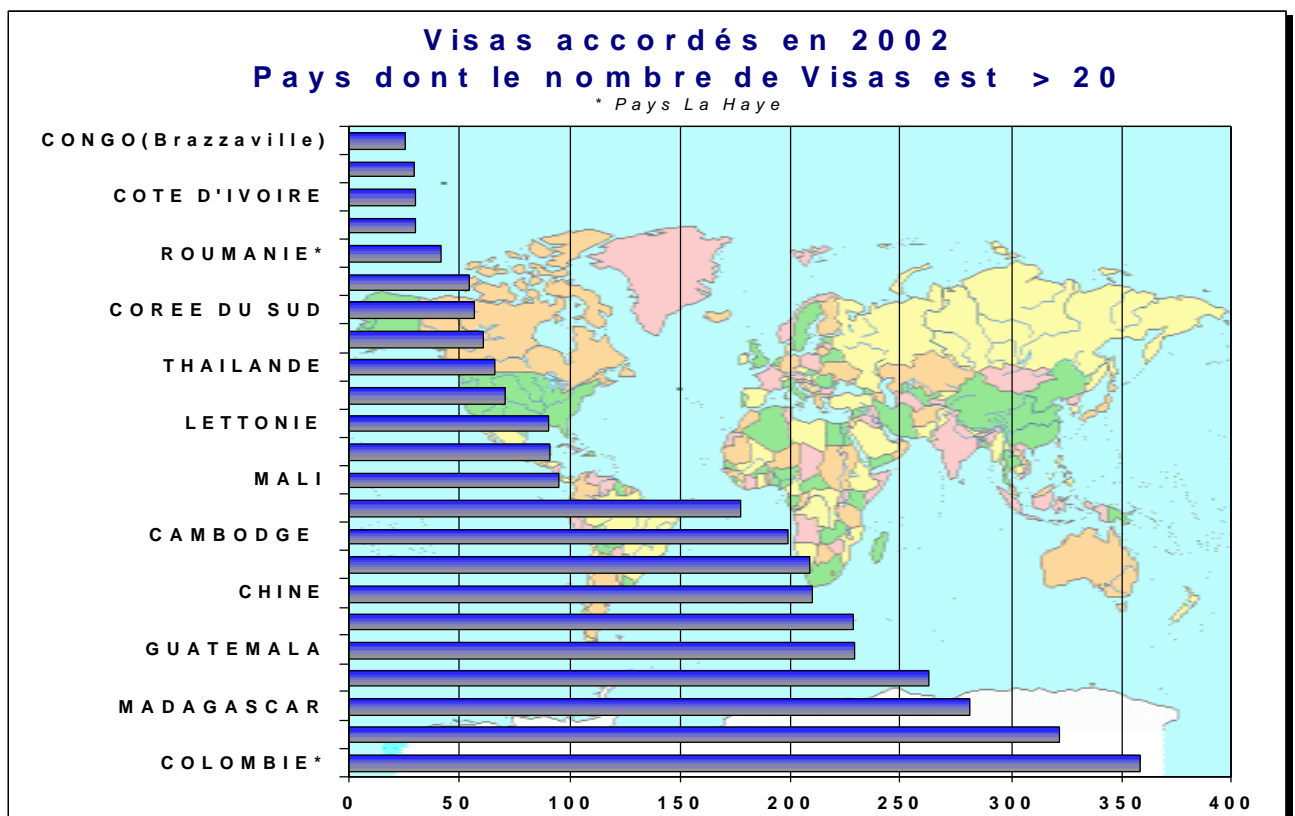
Nbr de visas accordés en 2002 : Pays La Haye	697
=	
Nbr de visas accordés en 2002 : Pays Non La Haye =	2854
	=====
TOTAL	3551



Visas accordés en 2002

PAYS	TOTAL
COLOMBIE*	358
HAITI	322
MADAGASCAR	281
RUSSIE	263
GUATEMALA	229
BULGARIE	228
CHINE	210
ETHIOPIE	209
CAMBODGE	199
UKRAINE	178
MALI	95
BRESIL*	91
LETTONIE	90
DJIBOUTI	71
THAILANDE	66
VIETNAM	61
COREE DU SUD	57
BURKINA FASO*	55
ROUMANIE*	42
POLOGNE*	30
COTE D'IVOIRE	30
NEPAL	29
CONGO(Brazzaville)	25
TOTAL 2002	3219

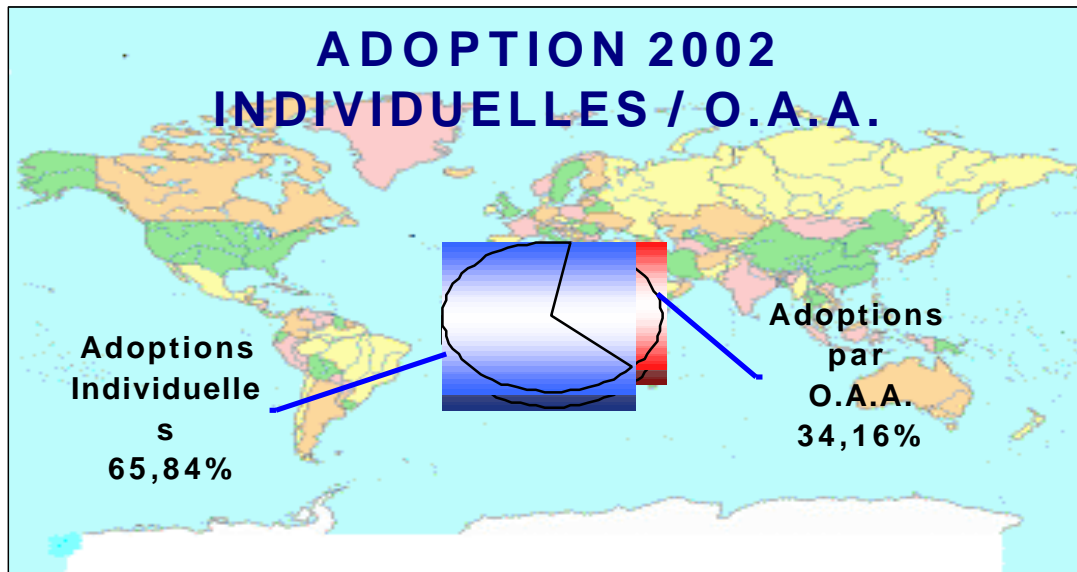
* En surbrillance : Pays La Haye



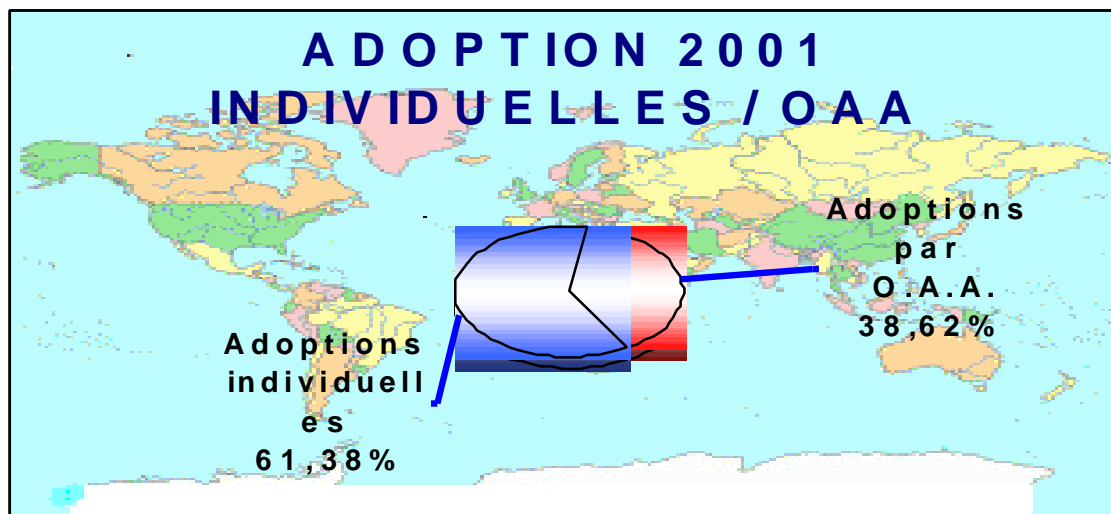
ADOPTION INTERNATIONALE 2002

Individuelles / O.A.A.

Nombre d'enfants adoptés en 2002	3551
<i>Adoptions par O.A.A.</i>	1213
Adoptions individuelles	2338



Nombre d'enfants adoptés en 2001	3094
<i>Adoptions par O.A.A.</i>	1195
Adoptions individuelles	1899

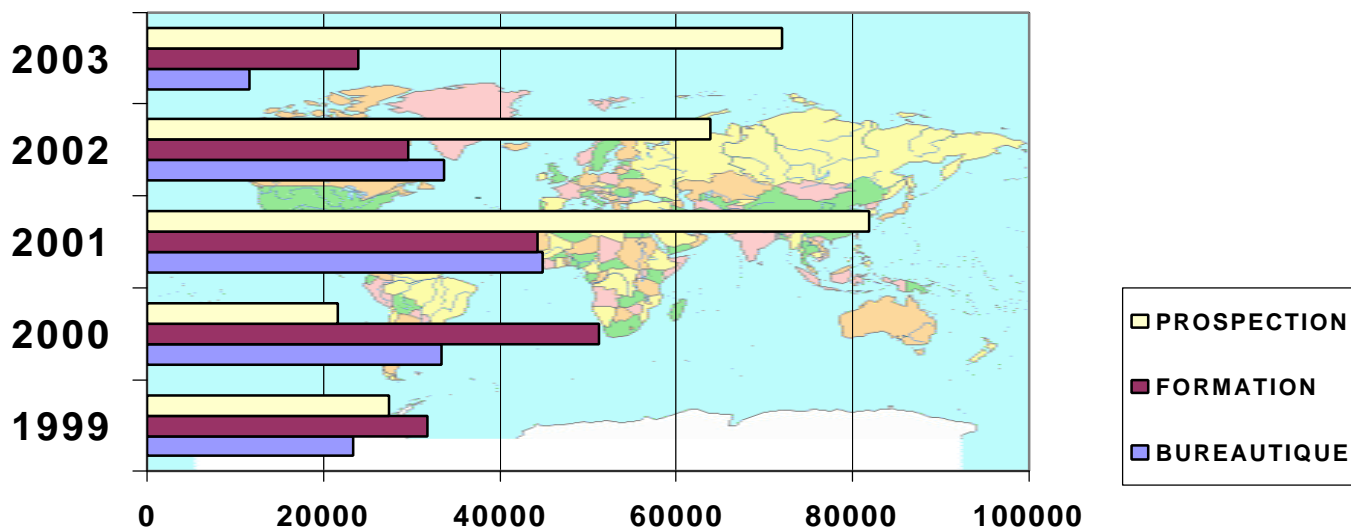


SUBVENTIONS ACCORDEES AUX OAA DE 1999 A 2003

ETAT RECAPITULATIF DES SUBVENTIONS PERCUES PAR LES OAA DE 1999 à 2003

Année	BUREAUTIQUE	FORMATION	PROSPECTION	TOTAL EN EURO	Oaa ayant bénéficié de subventions
1999	23266	31706	27410	82382	18
2000	33317	51167	21541	106025	23
2001	44764	44186	81818	170768	27
2002	33693	29590	63908	127191	25
2003	11592	23900	72003	107495	27
TOTAL	146632	180549	266680	593861	

REPARTITION PAR SECTEUR DES SUBVENTIONS
ACCORDEES AUX OAA DE 1999 A 2003



La Convention de La Haye²⁵

État des ratifications

- **La Convention a été signée par les États suivants :**

Pays	Signature le :
Costa Rica	29 mai 1993
Mexique	29 mai 1993
Roumanie	29 mai 1993
Brésil	29 mai 1993
Colombie	1 septembre 1993
Uruguay	1 septembre 1993
Israël	2 novembre 1993
Pays-Bas	5 décembre 1993
Royaume-Uni	12 janvier 1994
États-Unis d'Amérique	31 mars 1994
Canada	12 avril 1994
Finlande	19 avril 1994
Burkina Faso	19 avril 1994
Equateur	3 mai 1994
Sri Lanka	24 mai 1994
Pérou	16 novembre 1994
Chypre	17 novembre 1994
Suisse	16 janvier 1995
Espagne	27 mars 1995
France	5 avril 1995
Luxembourg	6 juin 1995
Pologne	12 juin 1995
Philippines	17 juillet 1995
Italie	11 décembre 1995
Norvège	20 mai 1996
Irlande	19 juin 1996
Suède	10 octobre 1996
El Salvador	21 novembre 1996
Venezuela	10 janvier 1997
Danemark	2 juillet 1997
Allemagne	7 novembre 1997
Bélarus	10 décembre 1997
Australie	25 août 1998
Autriche	18 décembre 1998

²⁵ Dernière mise à jour : octobre 2003.

Belgique	27 janvier 1999
Brésil	10 mars 1999
Slovaquie	1er juin 1999
Panama	15 juin 1999
Chili	13 juillet 1999
Portugal	26 août 1999
République Tchèque	1er décembre 1999
Fédération de Russie	7 septembre 2000
Albanie	12 septembre 2000
Bolivie	10 novembre 2000
Chine	30 novembre 2000
Bulgarie	27 février 2001
Turquie	05 décembre 2001
Slovénie	24 janvier 2002
Lettonie	29 mai 2002
Inde	9 janvier 2003

Nombre total de signatures : **49**

▪ **La Convention a été ratifiée par les Etats suivants :**

Pays	Ratification	Entrée en vigueur
Mexique	14 septembre 1994	1er mai 1995
Roumanie	28 décembre 1994	1er mai 1995
Sri Lanka	23 janvier 1995	1er mai 1995
Chypre	20 février 1995	1er juin 1995
Pologne	12 juin 1995	1er octobre 1995
Espagne	11 juillet 1995	1er novembre 1995
Equateur	7 septembre 1995	1er janvier 1996
Pérou	14 septembre 1995	1er janvier 1996
Costa Rica	30 octobre 1995	1er février 1996
Burkina Faso	11 janvier 1996	1er mai 1996
Philippines	2 juillet 1996	1er novembre 1996
Canada	19 décembre 1996	1er avril 1997
Venezuela	10 janvier 1997	1er mai 1997
Finlande	27 mars 1997	1er juillet 1997
Suède	28 mai 1997	1er septembre 1997
Danemark	2 juillet 1997	1er novembre 1997
Norvège	25 septembre 1997	1er janvier 1998
Pays-Bas	26 juin 1998	1er octobre 1998
France	30 juin 1998	1er octobre 1998
Colombie	13 juillet 1998	1er novembre 1998

Australie	25 août 1998	1er décembre 1998
El Salvador	17 novembre 1998	1er mars 1999
Israël	3 février 1999	1er juin 1999
Brésil	10 mars 1999	1er juillet 1999
Autriche	19 mai 1999	1er septembre 1999
Chili	13 juillet 1999	1er novembre 1999
Panama	29 septembre 1999	1er Janvier 2000
Italie	18 janvier 2000	1er mai 2000
République Tchèque	11 février 2000	1er juin 2000
Albanie	12 septembre 2000	1er janvier 2001
Slovaquie	1er juin 1999	1er octobre 2001
Allemagne	27 novembre 2001	1er mars 2002
Slovénie	24 janvier 2002	1er mai 2002
Bolivie	12 mars 2002	1er juillet 2002
Bulgarie	15 mai 2002	1er septembre 2002
Luxembourg	5 juillet 2002	1er novembre 2002
Lettonie	9 août 2002	1er décembre 2002
Suisse	24 septembre 2002	1er janvier 2003
Royaume-Uni	27 février 2003	1er juin 2003
Inde	6 juin 2003	1er octobre 2003

Nombre total de ratifications : **40**

▪ **Les Etats suivants ont adhéré à la Convention :**

Pays	Adhésion	Entrée en vigueur
Andorre	3 janvier 1997	1er mai 1997
Moldavie	10 avril 1998	1er août 1998
Lituanie	29 avril 1998	1er août 1998
Paraguay	13 mai 1998	1er septembre 1998
Nelle Zelande	18 septembre 1998	1er janvier 1999
Maurice	28 septembre 1998	1er janvier 1999
Burundi	15 octobre 1998	1er février 1999
Georgie	9 avril 1999	1er août 1999
Monaco	29 juin 1999	1er octobre 1999
Islande	17 janvier 2000	1er mai 2000
Mongolie	25 avril 2000	1er août 2000
Estonie	22 février 2002	1er juin 2002
Guatemala	26 novembre 2002	1er mars 2003

Nombre total d'adhésions : **13**

La Convention est entrée en vigueur le 1er mai 1995

ANNEXE 5

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- CORPART : « L'adoption (plénière, simple, internationale) », supplément au n° 2182 du 29 septembre 2000 des « Actualités sociales hebdomadaires »,
- DUBOC, psychologue : « Etude sur les difficultés de l'adoption », in « Journal de pédiatrie et de puériculture » n°1 – 1995 ;
Etude sur « la famille adoptive : une famille pour toujours ? », communication aux X^{èmes} journées nationales techniques et cliniques de formation et de perfectionnement des personnels de la petite enfance. ANPASE, Paris, novembre 1995.
- **GOUZES Gérard, Député du Lot-et-Garonne : « Pour une éthique de l'adoption : rapport sur l'adoption internationale au Premier ministre »**
- Inspection Générale des Affaires sociales : rapports de missions de contrôle de l'aide sociale à l'enfance dans les Départements des Hautes Pyrénées (n°2002-104) septembre 2002 et des Charente-Maritime (n°2002-133) mars 2003
- LE BOURSICOT, Marie-Christine, Magistrat, membre du Conseil supérieur de l'adoption : « L'accompagnement de l'adoption : rapport sur l'adoption internationale remis le 4 septembre 2002 à M. Christian Jacob, ministre délégué à la Famille
- LAMBERT-GARREL Lucile, l'adoption, une institution à la recherche d'un équilibre, thèse de doctorat, université de Montpellier 1, 2003
- **J.O. du 13 septembre 1998 : décret n° 98-815 du 11 septembre 1998 « portant publication de la convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, faite à La Haye le 29 mai 1993 et signée par la France le 5 avril 1995 »**
- J.O. du 25 avril 2002 : décret n° 2002-575 du 18 avril 2002 « relatifs aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption » (NB : les dispositions de ce texte sont précisées par la circulaire 2003/126 du 17 mars 2003 du ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées)
- J.O. du 8 août 2002 : décret n° 2002-1052 du 6 août 2002 « modifiant le décret n° 98-863 du 23 septembre 1998 relatif à l'autorité centrale pour l'adoption internationale »
- Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées : Compte rendu d'enquête sur l'application de la procédure d'adoption dans les départements
- ROBERT, psychologue : « Note de réflexions sur la procédure d'agrément et l'adoption », 2003.
- VILLENEUVE-GKALP et J.HALIFAX : Note de synthèse des résultats de l'enquête sur le déroulement de la procédure d'adoption dans le département des Yvelines(1998-2000), INSERM.
- Procès verbaux des réunions de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale (2000-2003)
- Procès verbaux des réunions du Conseil supérieur de l'adoption (2000-2003)
- Rapport du Service central de prévention de la corruption (2000). Journal officiel.