



UNE SECONDE CHANCE

POUR L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION

*Commission des finances
Commission des affaires sociales*

Rapport d'information d'Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier et Paul Blanc

Rapport d'information n° 236 (2008-2009)

I. Un objectif légitime, une réponse décevante

Une agence créée pour répondre au problème spécifique de l'adoption internationale

► L'Agence française de l'adoption (Afa) a été créée par la loi du 4 juillet 2005 afin d'offrir une troisième voie d'adoption à ceux qui ne peuvent pas être pris en charge par un organisme autorisé pour l'adoption (OAA) et qui ne souhaitent pas entreprendre seuls les démarches. La réforme visait également à tenir compte de la fermeture progressive aux adoptions individuelles de certains pays parties à la convention de La Haye.

► Sa mission consiste à informer, conseiller et servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de moins de quinze ans. Opérant dans l'ensemble des départements, l'Afa est autorisée à intervenir de droit dans les Etats parties à la convention de La Haye et, sur habilitation du ministre chargé des affaires étrangères, dans les autres pays. ■

► L'Afa est constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) entre l'Etat, les départements et les trois fédérations d'OAA. Elle est soumise aux règles de la comptabilité publique.

Des moyens importants

► Les ressources de l'Afa sont importantes et reposent, pour la quasi-totalité, sur une subvention de l'Etat.

► Celle-ci s'est élevée chaque année à 4 millions d'euros, mais la dotation effectivement versée a été limitée à 2,9 millions d'euros en 2007 et 2008, compte tenu de l'importance du fonds de roulement (2,2 millions d'euros fin 2008), résultant d'une mise en place assez lente.

► L'Afa dispose de collaborateurs directs à son siège (32,3 équivalents temps plein -ETP- début 2009). Elle s'appuie également sur des correspondants départementaux, qui sont des agents des conseils généraux, et sur des correspondants locaux à l'étranger, qu'elle rémunère mais qui ne sont pas inclus dans son plafond d'emplois.

► La gestion des effectifs révèle des faiblesses de la part de l'agence, qui a mal anticipé les contraintes résultant du plafond d'emplois fixé par la loi de finances pour 2009 (33 ETP), mais aussi des insuffisances dans le suivi assuré par les autorités de tutelle. ■

Un bilan mitigé, qui a terni l'image de l'agence

- ▶ Alors que la création de cette agence a suscité de nombreux espoirs chez les candidats à l'adoption, son bilan après trois ans d'existence apparaît mitigé.
- ▶ La diminution du nombre d'adoptions réalisées par l'Afa en 2008, tant en valeur absolue (582 contre 602 en 2007) qu'en part relative (17,8 % du total, contre 19 % en 2007) donne un signal préoccupant. Cette situation s'explique en partie par les « coûts d'entrée » dans le système de l'adoption internationale et par la stratégie de déploiement retenue.
- ▶ L'agence a pu être mal identifiée par les pays d'origine, qui l'ont parfois confondue avec l'autorité centrale ou avec les OAA.
- ▶ Les conseils généraux se sont montrés globalement satisfaits des informations mises à leur disposition par l'agence. En revanche, des malentendus ont pu voir le jour avec les candidats à l'adoption, tandis que la coordination avec les OAA s'est révélée très imparfaite. De même, le suivi des enfants après l'adoption doit être amélioré.
- ▶ Enfin, l'agence n'est pas en mesure, aujourd'hui, d'assurer l'accompagnement des transactions financières des familles dans les pays d'origine des enfants, comme peuvent le faire les OAA. ■

II. Les raisons avancées pour expliquer les difficultés de l'agence

Un contexte défavorable pour l'adoption internationale

- ▶ On observe, de manière générale, une diminution des adoptions internationales réalisées par la France comme par les autres pays d'accueil (en dépit d'un léger rebond en 2008, mais qui fait suite à une très forte chute en 2007). Le durcissement des législations des pays parties à la convention de La Haye de 1993 explique, en partie, cette évolution.

- ▶ L'Afa a laissé de côté des pays « stratégiques » qui n'ont pas ratifié cette convention. Elle n'a ainsi réalisé aucune adoption en 2008 dans les trois premiers pays d'origine des enfants adoptés par les familles françaises (Haïti, Ethiopie et Russie). ■

La réforme de 2005 apparaît inachevée

- ▶ L'autorité centrale pour l'adoption internationale, dont le rôle et l'organisation n'ont pas été clarifiés suffisamment tôt, s'est révélée défailante. Elle n'a pas été en mesure de réguler l'activité de l'Afa.
- ▶ L'insuffisance de moyens est une des causes invoquées pour expliquer cet effacement relatif de l'autorité centrale. Le gouvernement a prévu de la renforcer en 2009, sous l'autorité d'un ambassadeur pour l'adoption internationale, nommé en juin 2008.
- ▶ L'absence de signature d'une convention d'objectifs et de gestion, avec l'Afa comme avec les OAA, a également constitué un handicap.
- ▶ Les OAA, dont la Cour des comptes relève, dans certains cas, la fragilité financière, n'ont pas été suffisamment renforcés. Ils restent trop nombreux et, parfois, insuffisamment professionnalisés, pour être pleinement efficaces.
- ▶ Les agréments sont délivrés en trop grand nombre. Sur les 11 669 demandes d'agrément reçues par les conseils généraux en 2007, 8 475 ont été satisfaites et seules 897 ont été refusées. Certains candidats ont été conduits à abandonner leur projet au terme de l'information préalable, dont les conditions de mise en œuvre varient selon les départements. Toutefois, le flux demeure supérieur au nombre des adoptions internationales réalisées en 2008 (3 271).
- ▶ En parallèle, l'adoption nationale est encore trop peu développée. Seuls 775 des 3 212 pupilles de l'Etat ont été adoptés en 2007. En outre, certains enfants délaissés par leurs parents et placés en famille d'accueil ne peuvent être adoptés, faute de déclaration d'abandon, le droit actuel et les pratiques privilégiant le maintien des liens biologiques. ■

Des difficultés découlant des contraintes propres de l'agence

- ▶ Les règles de la comptabilité publique et l'absence de régies à l'étranger rendent difficile l'accompagnement des transactions financières des familles dans les pays d'origine des enfants.
- ▶ L'agence n'a pas la capacité de mener des opérations de coopération humanitaire, pourtant exigées par certains pays d'origine, comme le Vietnam. Si des solutions transitoires ont pu être trouvées en 2008, il convient d'apporter une réponse définitive à ce problème, en veillant au respect des règles éthiques.
- ▶ L'incapacité de l'Afa à sélectionner les demandes des familles se traduit par un engorgement dans le traitement des dossiers : on comptabilise ainsi 5 750 dossiers en cours de traitement, dont 62 % à l'étude dans le pays d'origine de l'enfant. En outre, 5 053 demandes en attente n'ont fait, à ce jour, l'objet d'aucun dossier, soit, au total, un stock de 10 803 demandes. Or certains candidats peuvent, *via* l'agence, conduire des démarches simultanées dans plusieurs pays, afin d'accroître leurs chances d'adoption. Des procédures individuelles ou par le biais d'OAA peuvent parallèlement être menées. ■

III. Les propositions des rapporteurs

- ▶ Des évolutions sont aujourd'hui nécessaires afin de rendre plus efficace le système français d'adoption. Le Gouvernement a engagé des démarches en ce sens, que les rapporteurs approuvent largement.
- ▶ Ils estiment, pour leur part, qu'il faut aujourd'hui **donner une seconde chance à l'Afa** et proposent quatre axes de réforme, en retenant comme priorité l'intérêt de l'enfant. ■

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

- ▶ Le rôle de pilotage et de coordination de l'autorité centrale, tant à l'égard de l'Afa que des OAA, doit être renforcé. Ceci implique la signature rapide d'une convention d'objectifs et de gestion avec l'Afa et les OAA, la présence d'un représentant de l'autorité centrale lors des réunions internationales sur l'adoption et la création d'un portail unique de l'adoption internationale, afin de garantir la cohérence des informations délivrées.
- ▶ Une stratégie coordonnée de l'adoption internationale doit être définie et, dans ce cadre, l'Afa doit être habilitée à intervenir de droit dans les pays qui ne sont pas parties à la convention de La Haye.
- ▶ Les OAA doivent être renforcés et des mécanismes d'incitation financière devraient être mis en œuvre afin de favoriser la mutualisation de leurs moyens. Le ministère des affaires étrangères doit devenir leur interlocuteur budgétaire unique.
- ▶ L'ensemble du réseau diplomatique doit être mobilisé pour faciliter et améliorer le suivi des dossiers après leur transmission dans les pays d'origine des enfants. ■

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

- ▶ Ses compétences et sa gouvernance doivent être adaptées : il faut lui permettre de jouer un rôle d'intermédiation financière pour mieux accompagner les familles dans les pays d'origine, ce qui suppose la mise en place de régies d'avances et la mobilisation du réseau diplomatique.
- ▶ Les compétences de l'Afa ne doivent pas être étendues à l'adoption nationale. Pour lever toute ambiguïté, les rapporteurs suggèrent qu'elle soit renommée « Agence française de l'adoption internationale ».

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

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

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

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

Revoir les conditions de délivrance des agréments

► L'information préalable des candidats à l'adoption doit être renforcée. Les réunions collectives d'information constituent une formule adaptée, qu'il conviendra de généraliser.

► Un référentiel commun pour harmoniser les pratiques des conseils généraux doit être élaboré, en concertation avec ces derniers.

► Un fichier nominatif national des agréments et des refus doit être créé, après avis de la Cnil.

► Les rapporteurs recommandent également de vérifier chaque année, de façon plus rigoureuse, la validité des agréments et d'envisager une réforme des modalités d'accès à l'adoption pour les couples hétérosexuels concubins ou pacsés, qui en sont aujourd'hui exclus. ■

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

► Les rapporteurs recommandent de développer la coopération institutionnelle avec les pays « non La Haye » pour les encourager à interdire les démarches individuelles d'adoption.

► Sur le plan interne, compte tenu de la gestion tendue des flux de demandes, une réflexion devrait être engagée afin d'examiner la possibilité de limiter le nombre de démarches parallèles menées par les candidats à l'adoption.

► L'adoption nationale doit également être favorisée, ce qui implique de mieux informer les familles sur cette voie, de raccourcir et de simplifier les procédures de déclaration d'abandon et de développer le recours à l'adoption simple. ■



Commission des affaires sociales

Téléphone : 01.42.34.27.64
Télécopie : 01.42.34.33.16
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Commission des finances

Téléphone : 01.42.34.20.92
Télécopie : 01.42.34.26.06
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06



Paul Blanc
Sénateur (UMP)
des Pyrénées Orientales
Membre de la commission
des affaires sociales,
rapporteur pour avis de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »



Auguste Cazalet
Sénateur (UMP)
des Pyrénées Atlantiques
Membre de la commission des
finances, co-rapporteur spécial
de la mission « Solidarité,
insertion et égalité des
chances »



Albéric de Montgolfier
Sénateur (UMP) d'Eure-et-Loir
Membre de la commission des
finances, co-rapporteur spécial
de la mission « Solidarité,
insertion et égalité des
chances »