



Inspection générale
des affaires sociales
RM2010-177P

Inspection générale
des affaires étrangères
N° 449

Déploiement de l'Agence française de l'adoption (AFA) à l'étranger

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

D^r Patricia VIENNE

Thierry LECONTE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Bertrand COCHERY

Inspecteur des affaires étrangères

- Février 2011 -

Avertissement

En application des dispositions du II de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, certaines parties de ce rapport, contenant des éléments dont la communication porterait atteinte aux intérêts privés légalement protégés (et notamment la protection de la vie privée), ont été occultées, en vue de sa communication.

Synthèse

- [1] Par lettre du 5 juillet 2010, le Ministre des Affaires étrangères et européennes et la Secrétaire d'Etat chargée de la Famille et de la Solidarité ont chargé l'Inspection générale des Affaires sociales et l'Inspection générale des Affaires étrangères d'une mission conjointe d'évaluation du déploiement de l'Agence Française de l'Adoption (AFA) à l'étranger. A la demande des commanditaires, le terme de la mission a été prolongé de trois mois, jusqu'en décembre, afin de pouvoir effectuer un audit du fonctionnement de l'Agence.
- [2] L'AFA est un groupement d'intérêt public (GIP), créé par la loi n°2005-744 du 4 juillet 2005. Ce GIP rassemble l'Etat, les départements et trois fédérations d'Organismes autorisés pour l'adoption (OAA), personnes morales de droit privé. Outre l'analyse du fonctionnement proprement dit de l'AFA, la mission s'est attachée à rencontrer les principaux interlocuteurs de l'Agence : tutelles, départements par l'intermédiaire de l'Assemblée des départements de France, OAA et associations de parents adoptifs. Elle a pu s'entretenir avec la Présidente du Conseil supérieur de l'adoption, et le Président de l'Agence française de l'adoption.
- [3] Cette mission est intervenue dans un contexte marqué par une diminution sensible de l'adoption internationale, situation fort différente de celle qui prévalait lors de la création de l'AFA. La raison initiale de l'audit était liée aux demandes de renfort en personnel de l'Agence dans la perspective de son implantation dans deux pays à enjeux, Haïti et la Russie. Tout en s'attachant, en priorité, à répondre à la question de la pertinence du déploiement de l'AFA à l'étranger et des moyens en personnel qui y étaient consacrés, la mission, comme le lui demandaient les commanditaires, a examiné les activités de l'Agence, qui sont indissociables de sa stratégie d'implantation, qu'il s'agisse de l'accompagnement des familles sur le chemin de l'adoption ou de la gestion et du pilotage de l'Agence elle-même.
- [4] La mission est parvenue à la conclusion générale que les difficultés rencontrées par l'AFA dans son déploiement à l'étranger ne tenaient pas tant à un problème d'effectifs qu'à une insuffisance de pilotage, d'organisation et de méthode. En d'autres termes :
- **la stratégie d'implantation de l'AFA à l'étranger témoigne d'une adaptation encore imparfaite aux mutations de l'environnement international ;**
 - **en termes d'offre de services, l'AFA n'est pas en mesure de proposer un accompagnement suffisamment personnalisé à tous les adoptants ;**
 - **son pilotage n'est pas à la hauteur des objectifs ambitieux qui lui avaient été assignés.**
- [5] Ce constat critique appelle toutefois deux tempéraments.
- La situation s'est améliorée depuis le rapport Colombani, certes de manière insuffisante. Ainsi le rôle de l'AFA a-t-il été clarifié grâce à la création d'une véritable autorité centrale qui fixe les priorités et définit la stratégie d'implantation des opérateurs. Les relations avec les organismes d'adoption et les associations de parents adoptifs se sont nettement améliorées, des initiatives ont été prises dans des domaines importants tels que la prise en charge des enfants à besoins spécifiques.
 - Il serait injuste de faire porter à l'Agence la responsabilité de la réalité de l'adoption internationale et des procédures nationales de délivrance des agréments. Telle qu'elle a été conçue, et tel qu'a été le discours accompagnant sa création, l'Agence ne pouvait que décevoir et engendrer des frustrations auprès des adoptants.

- [6] Mais les défis sont aussi plus nombreux et plus lourds. Une implantation réussie dans les pays à enjeux, Haïti et la Russie, requiert davantage d'efficacité et d'organisation. Pour assurer avec succès, aux côtés des OAA, la prise en charge progressive de nouveaux dossiers dans les pays où l'adoption par démarche individuelle est amenée à disparaître, l'AFA doit se montrer plus efficace dans toutes ses dimensions : présence à l'étranger, accompagnement des familles, gestion et organisation.
- [7] S'agissant des effectifs, la mission recommande de traiter différemment ceux du siège, qui ont vocation à demeurer strictement encadrés et ceux des correspondants locaux à l'étranger, qui pourraient s'accroître à hauteur de 20 ETP pour faire face aux besoins de déploiement, sous réserve d'un projet d'implantation structuré et validé par les tutelles, tout en restant dans les limites du plafond de la masse salariale actuelle, qui fait l'objet d'une sous-consommation chronique.
- [8] Il ressort de ce bilan un ensemble de propositions qui concernent à la fois l'Agence et les autres acteurs du groupement d'intérêt public. Certaines sont d'application immédiate, d'autres constituent un agenda pour l'année 2011, puisque se posera, en décembre prochain, la question du renouvellement du GIP.
- [9] Ces propositions s'attachent, pour l'essentiel, à promouvoir deux notions :
- un accompagnement plus proche et plus individualisé des familles adoptantes, respectueux de la notion cardinale d'intérêt supérieur de l'enfant ;
 - une professionnalisation des métiers exercés par l'Agence.
- [10] Elles ont toutes pour but de renforcer l'efficacité de l'Agence, de clarifier les procédures et de lui permettre de jouer un rôle d'information plus important des adoptants, dans l'intérêt de l'enfant et de leur propre intérêt, fût-ce au prix d'une réorientation de leur projet. En termes de gestion, il convient de tirer le meilleur parti d'une institution qui n'a pas épuisé ses potentialités.
- [11] Toutes ces propositions s'inscrivent dans le respect des dispositions de la Convention de La Haye et visent à ce que l'AFA devienne l'opérateur exemplaire d'une adoption sécurisée d'abord tournée vers les besoins de l'enfant.
- [12] A défaut d'une application rapide et complète de ces recommandations, la France risquerait de ne pas être en mesure d'honorer ses engagements internationaux, ni de répondre aux enjeux humains de l'adoption, tant du côté des enfants que des familles.
- [13] **Le succès des réformes requiert donc une implication plus forte de tous les acteurs de l'adoption.**
- [14] Cela est vrai, en tout premier lieu, de l'AFA elle-même, qui doit continuer d'apporter la preuve de ses capacités d'adaptation tant à l'étranger que dans son mode de fonctionnement interne.
- [15] Investie d'une mission de service public, l'AFA doit pouvoir compter sur le soutien des ministères de tutelle, a fortiori si son évolution appelle un changement du cadre législatif¹. L'AFA ne peut en effet mener seule toutes les réformes nécessaires. L'implication du Ministère chargé de la Famille sera déterminante pour faire aboutir les réformes de l'agrément et de la gestion des demandes d'adoption, en complément de l'amélioration du fonctionnement de l'Agence. Il en va de même de la réforme de l'intervention de l'AFA dans le domaine humanitaire.
- [16] De même, une plus grande implication des conseils généraux dans le fonctionnement du GIP est indispensable pour améliorer l'accompagnement des familles de leur département dans leur démarche d'adoption.

¹ Projet de loi n°317 déposé au Sénat en avril 2009.

- [17] Le succès des réformes passe également par une évolution du discours public sur la réalité de l'adoption internationale, pour mieux informer les familles, et éviter ainsi à l'Agence de devoir susciter des espoirs qu'elle ne pourra pas satisfaire.
- [18] Enfin, la disparition prévisible de l'adoption individuelle dans certains pays rend indispensable de développer les collaborations engagées entre l'AFA et les OAA. De même, l'AFA ne pourra mener à bien sa mission sans nouer de véritable partenariat avec les associations de parents adoptifs, qui ont vocation à être représentées à son Assemblée générale.
- [19] **L'alternative qui consisterait à transférer les missions actuelles de l'AFA aux organismes d'adoption agréés n'est pas crédible :**
- en termes politiques, ce serait remettre en cause l'esprit de la réforme de 2005 et le souci de faciliter l'accès des familles à la démarche de l'adoption ; or les OAA, de par leur implantation et leur mode de fonctionnement actuels, relèvent d'une démarche privée qui comporte ses avantages, ses règles et ses contraintes ;
 - en termes de capacités, les 34 OAA français restent attachés à leur identité, en dépit des efforts du Service de l'Adoption internationale pour les rapprocher et mutualiser certains de leurs moyens pour leur permettre d'être plus efficaces ; pour autant que la mission ait pu en juger, aucun n'a la taille critique pour recevoir une éventuelle délégation de service public ni ne dispose des structures de gestion des moyens aujourd'hui affectées à l'AFA ;
 - en termes d'ambition, enfin, aucun OAA n'a exprimé le souhait de reprendre les missions aujourd'hui confiées à l'AFA.

Réponse du S.A.I. : *La France, en créant une agence publique d'adoption s'est distinguée des autres pays d'accueil qui ont fait le choix (Italie, Espagne pour rester en Europe) d'un soutien fort aux organismes privés.*

La création de l'Agence Française de l'Adoption a été un choix politique. Les résultats s'avèrent médiocres en termes de coût/rentabilité : 2 adoptions par jour ouvrable en moyenne, 5 adoptions par Département et par an en moyenne, 1 dossier sur 20 qui aboutit à une adoption etc.

Vu du Service de l'Adoption internationale, cette structure s'avère peu adaptée au contexte et à la réalité de l'adoption internationale.

Observation de la mission : *La disparition progressive de l'adoption individuelle dans un nombre croissant de pays et l'absence d'OAA ayant la volonté ou la capacité à reprendre la mission présente et future de l'AFA plaident pour la pérennisation de cette structure à condition de mettre en œuvre les réformes recommandées par la mission.*

- [20] Le statut d'opérateur public est indispensable pour associer l'ensemble des acteurs intervenant dans les différentes étapes de l'adoption au regard de la répartition des compétences dans le domaine de la protection de l'enfance.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	11
1. LA STRATEGIE D'IMPLANTATION DE L'AFA A L'ETRANGER : UNE ADAPTATION ENCORE IMPARFAITE AUX MUTATIONS DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL.....	14
1.1. <i>L'environnement de l'adoption internationale a fortement évolué depuis la création de l'AFA en 2005.....</i>	14
1.1.1. On constate une baisse générale des adoptions internationales.....	14
1.1.2. Le recul de l'adoption internationale tient à la dynamique de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection de l'enfance et la coopération en matière d'adoption internationale	15
1.1.3. Cette dynamique de la Convention de La Haye devrait entraîner la disparition progressive de l'adoption individuelle.....	15
1.1.4. Les adoptions internationales se concentrent sur 5 pays	15
1.1.5. L'évolution du profil des enfants adoptables est l'un des traits majeurs et durables de la transformation du paysage de l'adoption internationale	16
1.1.6. L'adoption internationale est devenue de fait un terrain de concurrence accrue non seulement entre pays mais aussi entre organismes spécialisés	16
1.2. <i>L'AFA intervient désormais dans le cadre d'une stratégie française plus cohérente en matière d'adoption internationale.....</i>	17
1.2.1. La création du Service de l'adoption internationale a clarifié les rôles entre acteurs	17
1.2.2. Le SAI définit les objectifs stratégiques d'implantation de l'AFA	18
1.2.3. Le Service de l'adoption internationale retient trois zones d'implantation de l'AFA	18
1.3. <i>Autant les objectifs stratégiques sont clairs, autant leur mise en œuvre par l'Agence paraît encore confuse</i>	19
1.3.1. L'AFA n'a qu'une maîtrise partielle du déploiement de ses correspondants locaux à l'étranger (CLE).....	20
1.3.2. Le développement de la présence de correspondants locaux à l'étranger devra s'accompagner du renforcement de leur pilotage par l'Agence	21
1.3.3. La stratégie d'implantation de l'AFA à l'étranger doit tenir compte de la présence et des résultats des OAA	23
1.3.4. Le statut d'opérateur public de l'AFA constitue une arme à double tranchant	24
1.4. <i>Les résultats de l'AFA en 2010 sont l'illustration d'une stratégie qui est encore loin d'avoir atteint son plein développement.....</i>	25
1.5. <i>Haïti et la Russie : une adaptation encore imparfaite de l'AFA aux enjeux de l'adoption internationale</i>	26
1.5.1. Haïti : un déploiement tardif en réponse aux demandes des autorités françaises.....	26
1.5.2. La Russie : un déploiement hâtif mais peu productif par manque de méthode.....	29
2. L'AGENCE N'OFFRE PAS A TOUS LES ADOPTANTS UN ACCOMPAGNEMENT SUFFISAMMENT PERSONNALISE	32
2.1. <i>L'activité de l'Agence est fortement marquée par les objectifs difficilement réalisables affichés à sa création.....</i>	32
2.1.1. L'espoir né de la création de l'Agence est démesuré et la pression qui pèse sur elle est immense	33

2.1.2. Le siège de l'Agence assure la gestion administrative et juridique de milliers de dossiers de candidature	35
2.1.3. Le volume des listes d'attente installe les familles dans une période d'incertitude peu propice au murissement du projet d'adoption	41
2.2. <i>La réussite de l'Agence dépend en partie d'un travail plus concerté avec les conseils généraux</i>	45
2.2.1. La compétence des départements en matière de protection de l'enfance leur donne une place privilégiée	45
2.2.2. Le protocole de fonctionnement entre l'agence et les correspondants départementaux, outil pourtant essentiel, n'a pas fait l'objet d'une véritable évaluation....	45
2.2.3. Un effort important est réalisé par l'Agence pour la formation des correspondants départementaux mais il mériterait d'être mieux structuré	46
2.2.4. Le référentiel pour la constitution des dossiers des candidats à l'adoption est une avancée, même s'il n'a pas vocation à régler les exigences particulières des pays d'origine.....	49
2.3. <i>L'information, le conseil et l'intermédiation des personnes souhaitant adopter en international constituent le cœur de métier du GIP et méritent d'être mieux articulés entre ses membres.</i>	50
2.3.1. L'accompagnement des familles tout au long du processus d'adoption est perfectible	50
2.3.2. L'adoption d'enfants à besoins spécifiques mérite un accompagnement particulier des familles et son développement doit être réfléchi	56
2.3.3. L'autorisation prochaine donnée à l'AFA d'assurer une mission d'intermédiation financière va générer une charge de travail supplémentaire	60
3. UN OBJECTIF AMBITIEUX DESSERVI PAR UN PILOTAGE INSUFFISANT	61
3.1. <i>Le nombre d'adoptions réalisées par l'Agence n'est pas à la hauteur des attentes initiales</i>	61
3.1.1. L'AFA constitue un opérateur important dans les pays signataires de la convention de La Haye mais ne parvient pas à s'imposer dans les autres pays	61
3.1.2. La performance des OAA par rapport à celle de l'AFA mérite d'être nuancée	63
3.2. <i>L'implication des partenaires de l'Agence et des ministères de tutelle ne s'est manifestée que tardivement</i>	66
3.2.1. Lors de sa création, l'Agence ne disposait d'aucune orientation stratégique	66
3.2.2. L'implication des membres du GIP est très inégale	67
3.3. <i>L'Agence n'est pas en mesure d'optimiser l'utilisation de ses ressources</i>	71
3.3.1. Le pilotage interne de l'Agence n'est pas à la hauteur de ses enjeux.....	71
3.3.2. Le budget de l'AFA, et plus particulièrement sa masse salariale, fait l'objet d'une sous-consommation chronique	76
3.3.3. Les ressources humaines sont peu adaptées aux missions de l'Agence	78
CONCLUSION	84
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	87
LETTRE DE MISSION	93
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	95
REPONSE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE ET OBSERVATION DE LA MISSION	99
LISTE DES ANNEXES	105
ANNEXE N°1 : CHRONOLOGIE DE L'IMPLANTATION DE L'AFA EN HAÏTI	107

ANNEXE N°2 : EVOLUTION DES FORMATIONS DES CORRESPONDANTS DEPARTEMENTAUX DE 2006 A 2010.....	109
ANNEXE N°3 : EVOLUTION DES AGREMENTS DE 2005 A 2009.....	111
ANNEXE N°4 : CONSULTATION D'ORIENTATION ET DE CONSEIL AUX ADOPTANTS (COCA).....	113
ANNEXE N°5 : TABLEAUX RELATIFS AUX ADOPTIONS DES ENFANTS COLOMBIENS A BESOINS SPECIFIQUES	115
ANNEXE N°6 : PROGRAMME COLOMBIEN « VACANCES D'ETE »	117
ANNEXE N°7 : LISTE DES DEPARTEMENTS AYANT RATIFIE LA CONVENTION CONSTITUTIVE DU GIP AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION.....	119
ANNEXE N°8 : SUIVI DES DOSSIERS D'ADOPTION DE L'AFA (1^{ER} SEPTEMBRE 2010).....	123
ANNEXE N°9 : EVOLUTION DE LA DOTATION BUDGETAIRE DE L'AFA ET DE SA CONSOMMATION DEPUIS 2007	125
ANNEXE N°10 : ESTIMATION DU CHIFFRAGE DE LA CHARGE DE TRAVAIL MEDICAL A L'AFA	127
ANNEXE N°11 : ACTIVITES DU POLE INFORMATION CONSEIL.....	129
SIGLES UTILISES.....	133
LISTE DES PIECES JOINTES.....	135
PIECE JOINTE N°1 : ADOPTIONS REALISEES PAR L'AFA DU 01/01/2010 AU 31/10/2010.....	137
PIECE JOINTE N°2 : TABLEAU RELATIF AU NOMBRE DE DEMANDES D'ADOPTION MULTIPLES DEPOSEES A L'AGENCE.....	139
PIECE JOINTE N°3 : IMPACT DE LA PROCEDURE DE REMISE A JOUR DES QUATRE LISTES D'ATTENTE	141
PIECE JOINTE N°4 : DIFFERENTES ETAPES DE LA PROCEDURE D'ADOPTION VIA L'AGENCE.....	143
PIECE JOINTE N°5 : TABLEAU DES DELAIS D'ATTENTE PAR PAYS.....	147
PIECE JOINTE N°6 : PROTOCOLE DE FONCTIONNEMENT ENTRE L'AGENCE ET LES DEPARTEMENTS, PREVU PAR L'ARTICLE 38 DE LA CONVENTION CONSTITUTIVE DU GIP.	149
PIECE JOINTE N°7 : CONTENU MINIMUM DES EVALUATIONS PSYCHOLOGIQUES ET SOCIALES DEMANDE PAR LA COLOMBIE.....	153
PIECE JOINTE N°8 : ESTIMATION DU TEMPS DE TRAVAIL DU CORRESPONDANT LOCAL DE L'AFA AU VIETNAM.....	157

**PIECE JOINTE N°9 : NOTE DE SERVICE RELATIVE A LA PROCEDURE
D'INFORMATION ET DE CONSEIL EN SANTE AUX DIFFERENTES ETAPES DE LA
DEMARCHE D'ADOPTION AVEC L'AFA..... 165**

**ANNEXES TRANSMISES PAR LE SERVICE D'ADOPTION INTERNATIONALE (SAI)
DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE CONTRADICTOIRE..... 171**

**ANNEXES TRANSMISES PAR L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION (AFA) DANS
LE CADRE DE LA PROCEDURE CONTRADICTOIRE 195**

Introduction

- [21] Par lettre du 5 juillet 2010, le Ministre des affaires étrangères et européennes et la Secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité ont saisi le chef de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspecteur général des affaires étrangères (IGAE) d'une mission conjointe relative au déploiement de l'Agence française de l'adoption (AFA) à l'étranger.
- [22] Le chef de l'IGAS a désigné le docteur Patricia Vienne, inspectrice générale des affaires sociale, par lettre de mission du 9 juillet 2010 ; l'Inspecteur général des affaires étrangères a désigné Bertrand Cochery, inspecteur des affaires étrangères, par lettre de mission du 19 juillet 2010. La mission a été renforcée par Thierry Leconte, inspecteur des affaires sociales, désigné par lettre de mission du 1er septembre 2010.
- [23] En accord avec les commanditaires, qui ont souhaité disposer d'un audit approfondi du fonctionnement de l'Agence, la mission a été prolongée jusqu'en décembre 2010.
- [24] L'AFA a pour mission d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de moins de quinze ans². Elle a été créée par la loi n°2005-744 du 4 juillet 2005, portant réforme de l'adoption, dans le but d'offrir « un meilleur accompagnement et une meilleure information des candidats à l'adoption ». Les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) « ne peuvent traiter les nombreuses demandes de parents candidats qui se tournent vers eux. Les familles n'ont alors d'autre choix que d'entreprendre une démarche individuelle et de surmonter seules les difficultés qui surgissent sur le chemin qui mène à l'adoption d'un enfant. Cette situation difficile pour les familles est en outre de plus en plus en contradiction avec les dispositifs de protection de l'enfance que les pays d'origine mettent progressivement en place »³.
- [25] La création de l'AFA doit permettre « de traiter, en parallèle du travail accompli par les OAA, les demandes individuelles⁴ qui constituent trop souvent, contre la volonté des candidats, la majorité des procédures d'adoption. (...) Elle constitue une troisième voie pour l'adoption des enfants étrangers »⁵.
- [26] En effet, en 2005, sur 4 136 adoptions internationales, 38% ont été réalisées par l'intermédiaire d'un OAA et 62% ont résulté d'une démarche individuelle⁶.
- [27] Les personnes qui accueillent, en vue de son adoption, un enfant étranger doivent au préalable avoir obtenu l'agrément accordé par le président du conseil général de leur département de résidence⁷. Avant de délivrer l'agrément, le président du conseil général fait procéder à des évaluations sociale et psychologique⁸.

² Article L225-15 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

³ Exposé des motifs de la proposition de loi n°2195 enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2005.

⁴ Adoptions par démarche individuelle, sans passer par un opérateur, qu'il soit public (AFA) ou privé (OAA associatif).

⁵ Exposé des motifs de la proposition de loi n°2195 enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2005.

⁶ Adoption internationale, statistiques 2005, ministère des affaires étrangères, Mission pour l'adoption internationale.

⁷ Article L225-17 et article L225-2 du CASF.

⁸ Article R225-4 du CASF.

- [28] Les organismes, personnes morales de droit privé, qui servent d'intermédiaire pour l'adoption, doivent avoir obtenu une autorisation préalable d'exercer cette activité du président du conseil général de chaque département dans lequel ils envisagent de placer les enfants concernés⁹. Les organismes autorisés doivent obtenir une habilitation du ministre chargé des affaires étrangères pour exercer leur activité au profit de mineurs étrangers.¹⁰
- [29] L'AFA est autorisée par la loi à intervenir comme intermédiaire pour l'adoption dans l'ensemble des départements. Elle est habilitée à intervenir comme intermédiaire pour l'adoption dans les Etats parties à la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. Pour exercer son activité dans les autres pays, elle doit obtenir l'habilitation du ministre chargé des affaires étrangères.¹¹
- [30] Par ailleurs, la loi de 2005 précise que pour l'exercice de son activité, dans les pays d'origine, l'Agence s'appuie sur un réseau de correspondants locaux à l'étranger (CLE). Elle assure ses compétences dans le strict respect des principes d'égalité et de neutralité.¹²
- [31] L'AFA fonctionne depuis le 22 mai 2006. C'est un groupement d'intérêt public (GIP), constitué de l'Etat, des départements et de personnes morales de droit privé¹³ (trois fédérations d'OAA). Dans chaque département, le président du conseil général désigne au sein de son service au moins une personne chargée d'assurer les relations avec l'Agence¹⁴. Ces correspondants départementaux exercent une mission d'information et de conseil, notamment sur les aspects techniques et juridiques de la procédure d'adoption.¹⁵
- [32] Le Service de l'adoption internationale (SAI) a été créé en 2009 au sein du ministère des affaires étrangères et européennes. Ce service constitue l'Autorité centrale pour l'adoption, au sens de la convention de La Haye. Il est placé sous l'autorité d'un ambassadeur chargé de l'adoption internationale, nommé par décret du 27 juin 2008.
- [33] La convention de La Haye du 29 mai 1993 vise à sécuriser les procédures d'adoption internationale. Elle conduit les pays signataires à s'organiser pour prendre en charge nationalement leurs enfants privés de famille. Cela induit un accroissement du nombre d'adoptions nationales et une réduction du nombre d'enfants susceptibles d'être proposés à l'adoption internationale, par subsidiarité.
- [34] L'activité de l'AFA est dépendante du contexte de l'adoption internationale, particulièrement mouvant et en contraction, dans un environnement concurrentiel entre opérateurs internationaux. C'est ainsi que depuis 2006 on observe au niveau mondial une diminution du nombre d'adoptions internationales.
- [35] Ce contexte oblige la France à définir de nouvelles priorités stratégiques d'implantation de l'Agence à l'étranger. Il s'agit, notamment, de tenir compte de la situation particulière en Haïti (premier pays d'origine des enfants adoptés) et des conditions de reprise des adoptions à la suite de la décision de la France de suspendre toute procédure nouvelle depuis le 12 janvier 2010, suite au séisme. L'AFA a également vocation à s'engager prioritairement en Russie dans le cadre du protocole bilatéral qui devrait être signé avant la fin de cette année, les autorités russes prévoyant de mettre un terme aux adoptions individuelles au profit de procédures encadrées par des OAA associatifs ou par l'AFA.

⁹ Article L225-11 du CASF.

¹⁰ Article L225-12 du CASF.

¹¹ Article L225-15 du CASF.

¹² Article L225-15 du CASF.

¹³ Article L225-15 du CASF.

¹⁴ Article L225-16 du CASF.

¹⁵ Article R225-49 du CASF.

- [36] Dans cette perspective, l'AFA demande d'ici 2012 la création de postes budgétaires estimés à 2 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires pour le siège de l'Agence, et à 9,5 ETP pour les CLE.
- [37] Depuis la création de l'AFA, plusieurs constats relativement critiques ont été portés sur son fonctionnement,¹⁶ notamment au regard de son budget annuel rapporté aux résultats obtenus. En 2010, au titre du programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables », l'Agence dispose d'une subvention de 3,758 M€ et d'un plafond d'emploi de 33 ETP pour le personnel du siège, complété par 10 ETP comptabilisés hors plafond pour les correspondants locaux.
- [38] Entre 2007 et 2009, le nombre d'adoptions françaises à l'étranger réalisées par l'AFA a baissé, passant de 602 (soit 19% des adoptions françaises à l'étranger) à 513 (soit 17% des adoptions françaises à l'étranger), les autres adoptions internationales étant réalisées par l'intermédiaire des 34 OAA associatifs ou par procédures individuelles (qui peuvent représenter dans certains pays près de 70% des adoptions).
- [39] En premier lieu, l'analyse de la stratégie d'implantation de l'AFA à l'étranger révèle une adaptation encore imparfaite aux mutations de l'environnement international.
- [40] La mission s'est attachée dans un deuxième temps à examiner l'offre de service de l'Agence à travers ses missions, mettant en évidence que l'accompagnement offert aux candidats à l'adoption n'est pas suffisamment personnalisé.
- [41] Enfin, il ressort de cet audit que le fonctionnement de l'Agence, qui s'est vue confier un objectif ambitieux, est desservi par un pilotage insuffisant.

¹⁶ Rapport sur l'adoption, Jean-Marie Colombani, 2008 - Cour des comptes, « l'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale », rapport public annuel 2009 – Rapport d'information sur l'Agence française de l'adoption n°236, annexe au procès-verbal de la séance du 3 mars 2009, Sénat.

1. LA STRATEGIE D'IMPLANTATION DE L'AFA A L'ETRANGER : UNE ADAPTATION ENCORE IMPARFAITE AUX MUTATIONS DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

[42] L'adoption internationale représente chaque année près de 80% du nombre total des adoptions réalisées par des Français. Même si le nombre d'adoptions internationales fluctue d'une année sur l'autre pour se stabiliser autour de 3 000 par an, l'écart avec les adoptions nationales reste saisissant : 841 adoptions nationales en 2005 et 816 en 2008¹⁷. Le désir d'adopter des enfants étrangers est une constante forte dans notre pays. Certains de nos voisins la partagent (Italie, Espagne), d'autres non (Royaume Uni).

[43] La part élevée des adoptions individuelles est une autre caractéristique française : au 31 octobre 2010, elle représente 42% des adoptions réalisées, contre 42% par les organismes agréés, l'AFA représentant les 16% restant. Cette situation a peu varié au cours des dernières années. Elle singularise la France au sein du groupe des pays membres de la Convention de La Haye. Elle participe de l'extrême sensibilité et de l'émotion qui entourent chaque débat en France sur l'adoption et l'adoption internationale en particulier. Elle constitue une donnée essentielle dans l'évaluation de la stratégie d'implantation de l'AFA à l'étranger et un défi pour les développements futurs de l'Agence.

[44] Plusieurs paramètres sont à prendre en compte pour évaluer la stratégie d'implantation de l'AFA à l'étranger :

- l'environnement international n'est plus le même qu'à la création de l'Agence et se caractérise par une contraction du nombre d'enfants adoptables, une exigence de sécurité juridique toujours plus élevée et une concurrence accrue entre acteurs ;
- le cadre institutionnel français a gagné en cohérence avec la création du SAI, sans pour autant que les contraintes pesant sur la stratégie de l'AFA aient diminué.

[45] Le dispositif d'implantation à l'étranger n'a pas encore atteint sa pleine efficacité, comme en témoignent notamment les exemples d'Haïti et de la Russie.

1.1. L'environnement de l'adoption internationale a fortement évolué depuis la création de l'AFA en 2005

1.1.1. On constate une baisse générale des adoptions internationales

[46] Sur la période allant de 2005 à 2008, le phénomène est le même au Québec (- 35%), aux Etats-Unis (-27% en 2009) et en Espagne (-29% entre 2005 et 2008, -15% en 2009) ; l'Italie, qui était en constante progression depuis 2000 (passant de 346 adoptions en 2000 à près de 4 000 en 2008) a connu un léger recul en 2009 et **la France s'est stabilisée autour de 3 000 adoptions par an à partir de 2007, alors qu'elle se situait autour de 4 000 en 2005 et 2006**¹⁸.

¹⁷ 4 147 en 2005, 3 271 en 2008, 3 017 en 2009, 2 708 au 31 octobre 2010 - Service de l'Adoption Internationale.

¹⁸ Rapport annuel du SAI 2009, l'adoption internationale en France.

1.1.2. Le recul de l'adoption internationale tient à la dynamique de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection de l'enfance et la coopération en matière d'adoption internationale

[47] Les pays qui ont ratifié la Convention de La Haye s'engagent en effet à recourir à titre subsidiaire à l'adoption internationale par rapport à l'adoption des enfants dans leur propre pays. La Convention de La Haye sécurise le cadre de l'adoption en application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. N'est proposable à l'adoption internationale qu'un enfant déclaré adoptable qui n'a pas trouvé de foyer d'adoption dans son pays d'origine. Le nombre de pays contractants à la Convention s'étend (bientôt 84 alors qu'ils n'étaient que 62 à l'appliquer en 2005), notamment en direction de pays qui constituaient traditionnellement des foyers d'adoption internationale importants, la dernière ratification annoncée étant celle du Vietnam. Autre exemple : à l'initiative de la France, le Canada, les Etats-Unis, les Pays Bas et l'Allemagne ont engagé une démarche conjointe pour encourager les autorités haïtiennes à signer la Convention de la Haye pour que l'adoption y reprenne dans des conditions plus sécurisées en 2011.

[48] En outre, on assiste à un effet de diffusion de la Convention auprès de pays qui, bien que non-signataires de la Convention, s'engagent à en respecter les principes fondamentaux, au premier rang desquels la protection des intérêts supérieurs de l'enfant et la subsidiarité de l'adoption internationale : ainsi de l'accord bilatéral en cours de finalisation entre la France et la Russie.

1.1.3. Cette dynamique de la Convention de La Haye devrait entraîner la disparition progressive de l'adoption individuelle

[49] Ses réussites authentiques n'ont d'égal que les abus et trafics qu'elle a pu engendrer dans le passé, ou qu'elle pourrait engendrer encore, et qui en font le talon d'Achille d'une adoption internationale sécurisée. A cet égard, la France fait l'objet de critiques récurrentes au sein du groupe des pays adhérant à la Convention de la Haye pour continuer de pratiquer l'adoption individuelle. Dans ce contexte et pour un avenir très proche, la question n'est plus, comme en 2005, de présenter l'AFA comme la troisième voie de l'adoption, aux côtés des OAA et de l'adoption individuelle, mais de s'assurer que l'Agence pourra reprendre au moins une part substantielle des quelque 1 200 adoptions internationales réalisées chaque année en France dans un cadre individuel.

1.1.4. Les adoptions internationales se concentrent sur 5 pays

[50] Au 31 octobre 2010, ces pays regroupaient à eux seuls 70% du total des adoptions internationales réalisées au bénéfice de familles françaises : Haïti 26%, Vietnam 14%, Ethiopie 11%, Colombie 10%, Russie 9%¹⁹. Avec 102 visas accordés pour adoption en 2009, la Chine (6^{ème} pays d'origine) ne représentait que 3,25% du total.

¹⁹ Source : Service de l'Adoption internationale.

1.1.5. L'évolution du profil des enfants adoptables est l'un des traits majeurs et durables de la transformation du paysage de l'adoption internationale

[51] Les enfants adoptables sont de moins en moins des nourrissons ou de jeunes enfants uniques mais plutôt des « enfants à besoins spécifiques », catégorie qui regroupe des enfants âgés de plus de 5 ans, des fratries, des enfants à problèmes médicaux. Cette évolution résulte de deux facteurs : d'une part les efforts consacrés par certains pays en faveur de l'adoption dans le cadre national (la Colombie ou le Brésil en sont de bons exemples), d'autre part la détérioration de l'environnement familial, social, sanitaire dans des pays tels que la Russie. Loin de former une entité homogène, la catégorie des enfants à besoins spécifiques regroupe aussi bien des fratries d'enfants colombiens dont les familles ont été victimes de la guerre des narcotrafiquants que des enfants russes victimes de l'alcoolisme maternel ou de violences intrafamiliales. En 2009, la Colombie ne pouvait proposer à l'adoption internationale que 200 enfants de moins de 2 ans, contre 8 000 enfants adoptables à besoins spécifiques. **A eux seuls, les enfants âgés de plus de 5 ans ont représenté 25% des adoptions internationales en France**²⁰.

1.1.6. L'adoption internationale est devenue de fait un terrain de concurrence accrue non seulement entre pays mais aussi entre organismes spécialisés

[52] L'Agence française de l'adoption, organisme public, est apparue récemment sur un terrain déjà largement occupé. L'Italie, l'Espagne, pour ne pas parler des Etats-Unis, interviennent par l'intermédiaire de structures privées, charités ou associations, rattachées ou non à des œuvres religieuses, financièrement plus puissantes et structurées que les 34 organismes français agréés pour l'adoption. Cette concurrence se concentre dans les grands pays d'origine de l'adoption (Ethiopie, Colombie notamment) mais n'exclut aucune « région de prospection » – ainsi de l'Afrique subsaharienne où l'Italie tend à être plus présente que dans le passé. L'autorité nationale italienne pour l'adoption distribue 2 millions d'euros chaque année aux équivalents italiens des OAA français, là où le Service de l'adoption internationale dispose en 2009, à la suite du rapport Colombani, d'une somme de 177 777 €euros.

Réponse du S.A.I. : *Les 2 millions d'euros ne sont pas de la même nature que les 177.000 euros mentionnés comme soutien du SAI aux OAA. En effet, l'autorité centrale italienne verse des subventions globales aux OAA, lesquels peuvent ainsi faire de la coopération « humanitaire », parfois directement en lien avec les orphelinats dans lesquels ils réalisent des adoptions.*

Le SAI verse des subventions aux OAA français. Par ailleurs, il dispose d'une ligne de 950.000 euros sur crédits de la DGM (programme 209) pour des actions de coopération institutionnelle (protection de l'enfance et soutien aux autorités centrales des pays d'origine). Le SAI s'interdit de soutenir des orphelinats, ce que l'autorité italienne fait indirectement au travers de ses subventions aux OAA.

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

[53] Quant aux pays proposant des enfants à l'adoption, ils jouent de cette situation de concurrence sur plusieurs tableaux :

- en se montrant plus exigeants sur le contenu des dossiers des candidats à l'adoption ;
- en opposant des critères officieux, au-delà des critères officiels, dans le choix des familles (notamment en Thaïlande où la pratique religieuse de la famille candidate est déterminante) ;

²⁰ Source : Service de l'Adoption Internationale.

- en valorisant - tel le Vietnam - l'importance des contributions, projets ou dons de nature humanitaire en appui à l'environnement de l'enfance dans les pays d'origine, facteurs qu'ont très bien perçus nos partenaires étrangers mais aussi certains OAA français.

1.2. L'AFA intervient désormais dans le cadre d'une stratégie française plus cohérente en matière d'adoption internationale

1.2.1. La création du Service de l'adoption internationale a clarifié les rôles entre acteurs

- [54] Figurant parmi les recommandations principales du rapport Colombani qui soulignait, en 2008, les faiblesses du pilotage stratégique français et le manque de lisibilité et de visibilité de l'autorité centrale vis-à-vis des instances de la Convention de La Haye, la création du SAI au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes, par décret du 16 mars 2009, a mis un terme à la confusion qui régnait depuis la création de l'Agence.
- [55] Dressant le bilan des premières années de fonctionnement de l'AFA, le rapport Colombani notait : « La réforme dont la légitimité n'est pas contestée s'est arrêtée au milieu du gué : créant l'AFA, elle a négligé l'autorité centrale, garante de la régulation des adoptions internationales et de leur éthique, responsable à ce titre devant les Etats d'origine. Pire encore, elle l'a affaiblie créant une dynamique « négative » au profit de la nouvelle agence qui s'est arrogée un rôle qu'elle ne devait pas avoir et n'a pas, d'ailleurs, fait la preuve de son efficacité ».
- [56] Tous les interlocuteurs (AFA, OAA, Associations de parents adoptifs) ont été unanimes à déplorer cette confusion qui avait prévalu de 2005 à 2009, années pendant lesquelles l'AFA, bon gré mal gré, faisait à la fois figure d'opérateur et d'autorité centrale, notamment vis-à-vis des pays d'origine.
- [57] La situation est maintenant claire. Selon les termes du décret 2009/407 du 14 avril 2009, le SAI, relevant de la Direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire, au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), constitue l'Autorité centrale pour l'adoption internationale. Ce service bénéficie du concours de magistrats, d'un médecin et de personnels du Ministère chargé des Affaires sociales. Il veille au respect par la France de ses obligations au titre de la Convention de La Haye. L'AFA lui apporte son concours de même que les départements et les organismes privés et habilités pour l'adoption internationale. Le SAI exerce une mission de veille, de régulation et d'orientation, notamment sur l'implantation et la complémentarité dans les différents pays d'origine de l'Agence et des OAA, et en matière d'habilitation pour l'implantation dans les pays non signataires de la Convention de La Haye.
- [58] Cette fonction de pilotage est réaffirmée dans la Convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et l'Agence Française de l'adoption en novembre 2009 pour une durée de trois ans. La COG précise que « la stratégie de l'AFA s'inscrit dans le contexte général de pilotage de l'adoption internationale dont la responsabilité incombe à l'Autorité centrale française ».

1.2.2. Le SAI définit les objectifs stratégiques d'implantation de l'AFA

[59] Sous la direction de l'Ambassadeur en charge de l'adoption internationale, le SAI, fort d'une équipe de 23 personnes, doté d'un budget de subventions aux OAA de 124 444 euros en 2010 et de 950 000 euros au titre des actions de coopération pour la protection de l'enfance, a très vite pris la mesure d'un environnement de l'adoption en mutation rapide. Pour s'en tenir à l'AFA, le rôle de l'Ambassadeur en charge de l'adoption a consisté – et consiste encore - à définir les objectifs d'implantation prioritaires de l'Agence en fonction des potentialités d'adoption dans les pays d'origine, à recentrer l'action de l'AFA pour qu'elle ne se disperse pas vers de trop nombreux pays comme elle avait tendance à le faire à ses débuts, et à assurer la cohérence de l'intervention de l'AFA et des OAA agréés à l'étranger. Plus largement, le SAI veille à ce que la France, par l'intermédiaire de son opérateur public et de ses opérateurs privés respecte l'éthique de la Convention de la Haye. Il veille également à ce que l'AFA et les OAA deviennent à terme les substituts efficaces d'une adoption individuelle que la France est le seul pays membre de la Convention de la Haye à continuer de pratiquer dans de fortes proportions. Le SAI est naturellement amené à intégrer l'impact des situations de crise dans la définition des priorités de l'AFA, comme en Haïti, premier pays d'origine des enfants adoptés en France.

Réponse du S.A.I. : *Le SAI compte 23 agents au total. Un emploi devrait être supprimé en 2011, au titre de la RGPP. Un agent est en arrêt maladie depuis six mois.*

Observation de la mission : *Chiffre modifié dans le rapport définitif : « équipe de 23 personnes » au lieu de « équipe de 24 personnes ».*

[60] Outre les réunions par pays au siège du SAI, qui peuvent associer des OAA, les instances d'élaboration et de décision de la stratégie d'implantation sont les bureaux, conseils d'administration et l'assemblée générale de l'AFA, où les priorités géographiques sont traitées dans le cadre d'ordres du jour parfois très chargés.

[61] Pour autant, ces orientations ne font pas l'objet d'un document stratégique sur l'implantation des opérateurs à l'horizon des prochaines années.

Réponse du S.A.I. : *Le SAI créé en 2009, a prévu de publier un document d'orientations stratégiques à partir de 2011.*

Observation de la mission : *La publication de ce document est en effet indispensable afin que l'AFA, et les OAA disposent d'orientations à moyen terme et développent entre eux un dialogue efficace.*

Recommandation n°1 : *Le SAI doit consigner ses objectifs stratégiques d'implantation à moyen terme dans un document adressé à l'AFA et aux OAA.*

1.2.3. Le Service de l'adoption internationale retient trois zones d'implantation de l'AFA

- Haïti et la Russie, pays à enjeux, constituent, en termes d'urgence, les deux priorités d'implantation de l'AFA compte-tenu :
 - du nombre d'enfants adoptés en provenance de ces pays ;
 - de la reprise envisagée en 2011 des adoptions suspendues après le séisme en Haïti ;
 - de l'abandon programmé des adoptions individuelles pour des raisons de sécurité juridique.

- les pays à consolider, tels la Colombie, le Vietnam, Madagascar ou le Mali ;
- les pays de prospection ou « à potentiel » : République Démocratique du Congo, Togo, Kazakhstan, Ukraine.

1.3. Autant les objectifs stratégiques sont clairs, autant leur mise en œuvre par l'Agence paraît encore confuse

[62] L'AFA, dans ses premières années de fonctionnement, a débuté son implantation à l'étranger en manquant de lignes directrices cohérentes et consolidées au niveau de sa tutelle. Sommée de se déployer rapidement à l'étranger, soucieuse d'apporter des résultats chiffrés, preuve de son efficacité, l'AFA s'est déployée tous azimuts vers des pays où intervenaient déjà des OAA qui ont d'abord vu en elle une concurrence d'autant moins bien venue qu'aucune autorité centrale ne pouvait à l'époque jouer le rôle de régulateur entre les intervenants. Elle a également repris les dossiers qui étaient jusqu'alors gérés au Ministère des Affaires étrangères par la Mission de l'adoption internationale (MAI), et qui lui ont permis d'afficher un bilan chiffré relativement satisfaisant jusqu'à l'année 2008.

[63] C'est ainsi que l'AFA devait s'orienter en 2006 vers des pays aussi différents que la Chine, la Colombie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, le Burkina Faso, le Brésil, Madagascar, le Vietnam et la Russie.²¹

Réponse de l'AFA : *Le rapport évoque un déploiement « tous azimuts » de l'Agence et précise qu'elle a « également repris les dossiers qui étaient jusqu'alors gérés au Ministère des Affaires étrangères par la Mission de l'Adoption Internationale (MAI) ». Or, l'Agence souhaiterait préciser que c'est du fait de la reprise des dossiers gérés par la MAI que son déploiement s'est effectué de manière aussi large. Dans certains cas, la reprise des dossiers a été parfaitement acceptée par le pays d'origine et a permis à l'Agence de s'implanter de manière efficace alors que dans d'autres pays, la reprise des dossiers n'a pas été reconnue (Brésil) ou a été difficilement acceptée (Pérou, Mexique). Enfin, l'héritage des dossiers gérés par la MAI a conduit l'Agence à suivre des procédures dans quelques pays ne présentant qu'un faible enjeu (Moldavie, Albanie, Mongolie, Hongrie, Maurice, Lituanie, Salvador...), la privant ainsi d'une maîtrise totale de sa stratégie d'implantation.*

Observation de la mission : *Cf. remarque précédente.*

[64] La situation a heureusement fait l'objet d'une reprise en main à la suite des recommandations du rapport Colombani. La COG définit désormais la stratégie d'action de l'AFA, arrêtée chaque année par l'Autorité centrale, en concertation étroite avec l'AFA et les ministères de tutelle. Elle comprend les éléments suivants :

- l'implantation par pays et la nécessité de recrutement de correspondants locaux à l'étranger ;
- les modalités de collaboration avec les organismes autorisés et habilités pour l'adoption dans les pays concernés ;
- la coopération en faveur des institutions d'accueil des enfants lorsque celle-ci est sollicitée par les pays d'origine ;
- les missions stratégiques effectuées à l'étranger par l'AFA, précisées annuellement dans un programme prévisionnel des déplacements prévu à l'annexe 4 de la COG.

²¹ Cf. Assemblée Nationale, rapport d'information sur la loi portant réforme de l'adoption, présenté par Mme Michèle Tabarot, mars 2006.

1.3.1. L'AFA n'a qu'une maîtrise partielle du déploiement de ses correspondants locaux à l'étranger (CLE)

[65] Elle est en effet obligée de tenir compte des exigences des pays d'origine non membres de la Convention de la Haye qui, pour certains, imposent aux opérateurs d'être représentés par des correspondants locaux recrutés et payés sur place dans le cadre de contrats de travail locaux. Sur les 14 correspondants locaux de l'AFA (10,5 ETP) dans 9 pays différents, 6 sont présents dans des pays à ce jour non signataires de la Convention de La Haye (4 au Vietnam, 1 en Haïti, 1 en Russie, 0,5 au Cambodge, 0,5 au Burkina Faso). Si leur implantation correspond d'abord à l'activité d'adoption de l'AFA dans le pays (contacts permanents avec les orphelinats, avec les autorités locales, accomplissement de démarches au moment de l'aboutissement de l'adoption, intermédiaires entre les familles, les avocats, les notaires et les magistrats - d'où la présence de CLE en Colombie, au Mali, à Madagascar, au Cambodge), certains pays, tel la Russie, peuvent imposer le recrutement de correspondants locaux à l'échelle des représentants régionaux, compte tenu du caractère fédéral du pays. Il en serait de même si l'AFA déployait demain ses activités au Kazakhstan ou en Ukraine. A l'inverse, un pays comme le Togo a fait savoir qu'il ne souhaitait pas traiter les dossiers d'adoption par l'intermédiaire d'un correspondant local de l'AFA, préférant pour des raisons de sécurité et de discrétion, dans l'intérêt des enfants²² procéder par contacts directs entre l'Autorité nationale togolaise et l'AFA à Paris.

Réponse de l'AFA : *La rédaction du rapport pourrait porter à confusion sur la répartition des correspondants locaux de l'AFA. En effet, ce n'est pas le fait que le pays ne soit pas signataire de la CLH qui impose le déploiement d'un CLE mais la volonté du pays. Par ailleurs, la plupart des pays non CLH dans lesquels l'AFA est implantée se sont engagés à une réglementation de l'adoption internationale (le Vietnam a signé la CLH le 7 décembre, la Russie l'a signée sans ratification mais s'achemine vers la signature d'un accord bilatéral). Enfin, le Cambodge et le Burkina Faso ont bien ratifié la CLH depuis plusieurs années. Ainsi, l'AFA propose, pour le début du paragraphe, la rédaction suivante :*

- « Elle est en effet obligée de tenir compte des exigences des pays d'origine qui, pour certains, imposent aux opérateurs d'être représentés par un correspondant local (Russie, Vietnam, Népal, Burkina Faso, Madagascar et Cambodge). Ainsi, l'AFA dispose de 14 correspondants locaux (10.5 ETP) dans 9 pays différents dont 9 sont présents dans des pays n'ayant pas ratifié la Convention de La Haye (4 au Vietnam, 3 en Russie, 1 au Népal et 1 en Haïti) afin d'encadrer au mieux les procédures d'adoption ».

Observation de la mission : *Les effectifs fournis à la mission par l'Agence pour la Russie font état, au 31 juillet 2010, de 2 agents à mi-temps (2 X 0,5ETP) et d'un agent à temps plein (1ETP). La personne recrutée le 1^{er} juin 2010 pour une expatriation en Russie est toujours en France faute de visa.*

Réponse du S.A.I. : *L'Autorité centrale togolaise a souhaité travailler directement avec le SAI pour la transmission des dossiers car la loi togolaise récuse l'idée d'intermédiation. Ceci s'applique à l'AFA et à l'OAA « Lumière des Enfants », les deux opérateurs agréés pour le Togo.*

Observation de la mission : *Suite aux observations de l'AFA et à celles du SAI, le paragraphe 65 est modifié comme suit :*

Nouveau paragraphe 65 dans le rapport définitif : *Elle est en effet obligée de tenir compte des exigences des pays d'origine qui, pour certains, imposent aux opérateurs d'être représentés par des correspondants locaux payés sur place dans le cadre de contrats de travail locaux. Sur les 14 correspondants locaux de l'AFA (10,5 ETP) dans 9 pays différents, 9 sont présents dans des pays non signataires de la Convention de La Haye à la date des investigations de la mission (4 au Vietnam, 1 en Haïti, 3 en Russie, 1 au Népal). Si*

²² Cf. affaire de l'Arche de Zoé au Tchad en 2007.

leur implantation correspond d'abord à l'activité d'adoption de l'AFA dans le pays (contacts permanents avec les orphelinats, avec les autorités locales, accomplissement de démarches au moment de l'aboutissement de l'adoption, intermédiaires entre les familles, les avocats, les notaires et les magistrats - d'où la présence de CLE en Colombie, au Mali, à Madagascar, au Cambodge), certains pays, telle la Russie, peuvent imposer le recrutement de correspondants locaux à l'échelle des représentants régionaux, compte tenu du caractère fédéral du pays. Il en serait de même si l'AFA déployait demain ses activités au Kazakhstan ou en Ukraine. A l'inverse, le Togo a fait savoir qu'il ne souhaitait pas traiter les dossiers d'adoption par l'intermédiaire d'un correspondant local de l'AFA, préférant pour des raisons de sécurité et de discrétion, dans l'intérêt des enfants²³ procéder par contacts directs entre autorités centrales.

[66] Dans ce contexte, il est indispensable de laisser à l'AFA des marges de manœuvre dans la gestion de ses ETP de correspondants locaux à l'étranger. La création d'ETP supplémentaires résultant de dispositions du droit local d'un pays à enjeux ne saurait a priori être jugée à la même aune que des demandes éventuelles concernant le siège de l'Agence (cf. infra).

1.3.2. Le développement de la présence de correspondants locaux à l'étranger devra s'accompagner du renforcement de leur pilotage par l'Agence

[67] L'intervention de l'Agence ne pourrait que gagner en efficacité si l'ensemble des correspondants locaux étaient davantage organisés en réseau, pour compenser l'inévitable différence de situations d'un pays à l'autre. Des rapports d'activité existent, sur un modèle conçu par l'Agence. Leur lecture révèle de vraies disparités de pratiques, certes explicables par la variété des situations locales²⁴. La mission relève cependant de fortes différences de charge de travail voire de conception de la mission en matière d'accompagnement des familles. Au moment où l'AFA s'apprête, dans certains pays, à reprendre une partie des adoptions jusqu'à présent menées en individuel, il est particulièrement important que les CLE disposent d'instructions claires de l'Agence en matière d'accompagnement des familles adoptantes, notamment dans le cas d'enfants à besoins spécifiques. Pour éviter tout quiproquo ultérieur, ces instructions devraient être validées par les autorités de tutelle. Les responsabilités des CLE en matière d'intermédiation financière devront également être définies, de même que les procédures à respecter dans le cadre de l'ouverture de régies d'avances, en liaison avec le comptable public auprès de l'AFA.

[68] S'agissant de l'intégration des CLE, représentants de l'opérateur public, au réseau diplomatique et consulaire, les situations semblent également varier d'un pays à l'autre. Les difficultés rencontrées au Vietnam à l'été 2010 dans la région de Lang Son, où l'Ambassadeur a décidé de refuser de donner suite aux projets d'intervention humanitaire sur crédits AFA au profit d'orphelinats fortement soupçonnés de se livrer à des trafics d'enfants, projets proposés par le correspondant local de l'AFA, témoignent des dérives possibles d'un système qui exige une surveillance constante. Fort heureusement, dans d'autres pays les liens sont étroits entre CLE et Ambassade ou Consulat (Colombie, Haïti), outre la pratique désormais instituée par la Directrice générale de l'AFA d'associer, lors de ses missions, un représentant de l'ambassade à ses réunions avec les autorités locales de l'adoption.

²³ Cf. affaire de l'Arche de Zoé au Tchad en 2007.

²⁴ Cf. Pièce jointe n°7.

Réponse de l'AFA : *La rédaction du paragraphe laisse à penser que le correspondant de l'AFA au Vietnam est à l'origine de dérives et n'a pas fait l'objet d'une surveillance suffisante. Cependant, il est à noter que la problématique relative à l'orphelinat de Lang Son n'est apparue que tardivement au cours de l'été 2010, celle-ci étant liée au contenu d'un article de presse, certes sorti en février 2010 mais qui relatait une situation antérieure à l'arrêt des adoptions américaines au Vietnam. Or, d'une part l'implantation de l'Agence dans cette région était connue de longue date de l'ambassade de France à Hanoï et, d'autre part, le financement du projet humanitaire identifié n'avait, jusqu'au mois d'août 2010, soulevé aucune inquiétude de cette ambassade. Par ailleurs, dès l'apparition de cette problématique, le correspondant local et le référent Affaires internationales au siège de l'AFA s'entretenaient quasi hebdomadairement de la situation. Enfin, la mission réalisée par le Président et la Directrice Générale avait notamment pour objet d'effectuer un point sur le travail et l'activité du correspondant local. Ce déplacement a permis de confirmer le professionnalisme du correspondant local, lequel a été vérifié notamment auprès des familles et auprès des interlocuteurs vietnamiens. (cf. Annexe 1).*

Observation de la mission : *Cet exemple illustre le besoin de méthodes de travail plus efficaces entre l'AFA et le SAI en prenant les problèmes plus en amont et en associant tous les décideurs, notamment notre Ambassadeur sur place.*

[69] **L'Agence aurait donc tout intérêt à resserrer les liens avec ses correspondants locaux dans l'esprit d'une véritable animation de réseau. Elle pourrait le faire de deux manières :**

- en prévoyant que chaque référent géographique se rende au moins une fois par an en mission auprès du ou des correspondants locaux dans sa zone de compétence. Ces missions pourraient comporter utilement un contact avec les services consulaires français sur place ;
- en co-organisant avec le SAI une réunion annuelle de tous les correspondants locaux (pour mémoire, une première réunion de tous les CLE s'est tenue en juin 2010 sous l'égide de l'AFA). Cette réunion serait l'occasion pour les CLE de rencontrer les différents partenaires institutionnels de l'adoption internationale, de recevoir toute information utile sur les derniers développements dans ce domaine. Dans un souci de cohésion et de recherche d'efficacité elle permettrait également, à partir de cas pratiques et avec les équipes de médecins et de psychologues de l'AFA et du SAI, d'échanger autour des bonnes pratiques et d'homogénéiser la qualité du service rendu aux familles adoptantes à l'étranger.

Recommandation n°2 : *Structurer les correspondants locaux à l'étranger (CLE) en véritable réseau, les associer davantage aux réflexions et orientations stratégiques en matière d'adoption internationale et partager les bonnes pratiques ; pour ce faire : instituer une réunion annuelle du réseau des CLE coprésidée par l'Ambassadeur en charge de l'adoption internationale et la Directrice générale de l'AFA et programmer une mission par an des référents géographiques auprès de chaque correspondant local.*

Recommandation n°3 : *Définir avec les autorités de tutelle les obligations des correspondants locaux en matière d'accompagnement des familles.*

Réponse de l'AFA : *Au sujet de la recommandation n°2, l'Agence souhaite indiquer que la plupart des référents pays se sont d'ores et déjà rendus, en moyenne, une fois par an dans le ou les pays dont ils assument le suivi.*

Par ailleurs, au sujet de la réunion annuelle des correspondants locaux, l'Agence indique que le principe d'une réunion annuelle des correspondants à l'étranger a été posé par la nouvelle direction de l'AFA et souhaite rappeler que la réunion qui s'est tenue en juin 2010 avait déjà associé les membres du SAI (intervention de Monsieur Monchau, invitation des rédacteurs du SAI) mais également un autre acteur de l'adoption internationale (l'espace Paris Adoption).

Observation de la mission : *La recommandation n°2 propose d'aller plus loin que cette première réunion de 2011, en associant les tutelles au sens large, notamment la DGCS, des correspondants départementaux et en permettant aux CLE de rencontrer les responsables sectoriels en charge de l'adoption dans les ministères de tutelle.*

Réponse du S.A.I. : *En Colombie, si les résultats sont bons pour l'AFA et pour les OAA, notamment grâce à la coopération engagée par le SAI, il a été noté que les parents, sauf difficulté majeure pour l'enfant, ne sont pas accompagnés sur place par la correspondante locale de l'AFA. Ils peuvent recourir, notamment pour leurs déplacements sur place, à une accompagnatrice, moyennant rémunération.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

1.3.3. La stratégie d'implantation de l'AFA à l'étranger doit tenir compte de la présence et des résultats des OAA

[70] Le SAI joue pleinement son rôle d'instance de régulation pour éviter les dérives des années 2005/2009. Il est ainsi peu justifié que l'AFA cherche à s'implanter en Ethiopie, où de nombreuses OAA sont déjà présentes, sauf à courir le risque de la duplication et de la déperdition d'énergie. Dans certains pays il est au contraire indispensable que l'AFA et les OAA agissent de concert, compte tenu de l'ampleur de la tâche et de l'obligation d'être prêts rapidement en cas de reprise des adoptions : c'est le cas en Haïti. Enfin, dans d'autres pays où les OAA sont traditionnellement moins représentées, l'AFA peut jouer un rôle de précurseur et de pilote. Ainsi de l'Afrique subsaharienne (République démocratique du Congo notamment) qui représente un « potentiel de développement » certain compte tenu du nombre d'enfants adoptables et du nombre d'adoptions individuelles qui y ont cours actuellement.

Réponse de l'AFA : *Il est indiqué que le SAI joue pleinement son rôle d'instance de régulation. Or, à plusieurs reprises le défaut d'arbitrage du SAI a causé des désagréments non négligeables à l'AFA. Pour exemple, le SAI n'a jamais effectué d'arbitrage sur les implantations des opérateurs dans les différentes provinces au Vietnam. Par conséquent, plusieurs OAA se sont implantés dans des régions où l'AFA était déjà présente créant ainsi une concurrence franco-française inutile. De même, l'absence d'arbitrage dans la répartition du nombre de dossiers pouvant être envoyés par les deux seuls opérateurs dans le quota défini par le Sri Lanka (une dizaine pour la France) a empêché l'AFA d'adresser des dossiers en 2009.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

[71] On soulignera à cette occasion le rôle positif joué par la Directrice générale de l'Agence qui s'est attachée, depuis sa nomination en avril 2009, à développer des relations plus confiantes et constructives avec les OAA ainsi qu'avec les associations de parents adoptifs. C'est un atout indiscutable pour l'AFA - de même que pour le SAI - dans l'atteinte des objectifs rappelés plus haut. Des collaborations concrètes, qui n'auraient pas été envisageables dans les premières années d'existence de l'Agence, sont désormais possibles sur le terrain.

Réponse du S.A.I. : *On pourrait aussi souligner qu'à l'initiative du SAI des missions conjointes ont été conduites avec l'AFA et des OAA ou associations. Exemple Colombie, RDC, Congo Brazzaville, Madagascar... Ceci contribue à une meilleure entente et à des synergies.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

1.3.4. Le statut d'opérateur public de l'AFA constitue une arme à double tranchant

[72] Dans un environnement toujours plus soucieux de sécurité juridique, il représente un atout, propre à son caractère public, à la qualité de sa tutelle et à l'origine de ses ressources. Certains pays peuvent y être sensibles, tel le Vietnam. Mais beaucoup d'autres, comme plusieurs interlocuteurs nous l'ont avoué, l'Agence la première, ont d'abord considéré l'AFA comme « un OVNI » dans le paysage de l'adoption internationale essentiellement peuplé d'intervenants privés, caritatifs ou associatifs. Là encore, la Directrice générale de l'AFA a déployé des efforts importants pour expliquer aux Autorités nationales des pays d'origine ce qu'était l'AFA.

[73] Ce statut se révèle cependant d'un maniement parfois difficile, en tout cas fortement contraignant :

- à la différence des OAA, l'AFA ne dispose par ses statuts d'aucun pouvoir de sélection des dossiers qui lui sont adressés ; l'Agence ne peut résister à une tendance de la demande se concentrant vers tel ou tel pays. Il en résulte, comme c'est le cas notamment avec le Vietnam, la constitution de très longues listes d'attente sur lesquelles ce rapport reviendra plus loin ;
- dans le même ordre d'idées, un opérateur public qui a vocation à accueillir tous les dossiers des demandeurs, peut plus difficilement reprendre à son compte les critères officieux, notamment d'appartenance religieuse, mis en avant par certains pays dans les procédures d'apparement. C'est le cas en particulier de certains pays d'extrême Orient (Thaïlande, Philippines). La tâche est plus aisée pour des OAA de tradition confessionnelle. La Directrice générale de l'AFA s'est donc attachée en priorité à ce que les pays concernés soient plus explicites dans la notification de leurs critères officieux, dans l'intérêt même de l'examen des dossiers de demande d'adoption envoyés par l'Agence (Cf. infra) ;
- les statuts de l'AFA ne lui permettent pas actuellement d'intervenir dans le domaine humanitaire, pour le financement de projets demandés par le pays d'origine. C'est une différence considérable avec les OAA et une source fréquente d'incompréhension à l'étranger. Dans le cas du Vietnam, qui a toujours fait de cette contribution en projets une des variables de l'intervention sur son territoire, une solution a été bâtie tant bien que mal consistant à faire transiter les fonds par les comptes de l'Ambassade de France. Cette solution a le mérite d'exister mais reste soumise à un calendrier contraignant pour la mise à disposition des crédits et leur versement aux institutions bénéficiaires qui intervient tard dans l'année. En définitive, seul le vote du projet de loi relatif à l'adoption présenté au Sénat en avril 2009 permettrait à l'AFA de « contribuer à des actions de coopération en faveur des institutions accueillant des enfants en vue de leur protection »²⁵. Ces actions devront cependant respecter l'esprit de la Convention de La Haye et le principe de non conditionnalité comme l'a rappelé encore récemment la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la CLH. A titre d'exemple, et comme la mission a pu le relever à la lecture des projets de partenariat avec des crèches haïtiennes ou d'un compte-rendu d'activités de la correspondante locale à Port-au Prince, l'AFA doit veiller scrupuleusement à ce que sa mission ne donne lieu à aucune confusion possible avec les activités de la fondation SOS Orphelinat du Monde, structure créée en 2010, à l'initiative du Président de l'AFA ;
- seule une modification récente (20 mai 2010) de la convention constitutive de l'AFA lui permet de créer des régies d'avance à l'étranger, indispensables, dans certains pays (Russie notamment) pour payer les salaires du personnel local et les charges afférentes. Ce n'est également que depuis septembre qu'un arrêté du ministre chargé de la Solidarité et du ministre chargé du budget autorise l'AFA à intervenir en intermédiation financière pour éviter aux familles se déplaçant dans le pays d'origine d'avoir à régler directement les dépenses d'avocat, d'examen médicaux ou de traduction (Cf. infra) ;

²⁵ Article a alinéa 3 du projet, modifiant l'article L.225-15 du CASF.

- le statut d'opérateur public impose également des contraintes, et non des moindres, en matière de création d'emplois dans la mesure où le ministère chargé du budget demande que les postes de correspondants locaux à l'étranger soient désormais intégrés dans le plafond d'emplois, contrainte à laquelle l'AFA échappait jusqu'à présent (Cf. infra).

Réponse de l'AFA : *Au sujet de sa capacité à ouvrir des régies d'avances à l'étranger, l'Agence souhaite attirer l'attention des rapporteurs sur le fait que si la modification de sa convention constitutive a bien été votée le 20 mai 2010, l'AFA demeure en attente de la publication de l'arrêté qui permettra de les mettre en œuvre.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

Réponse du S.A.I. : *Les statuts de l'association « Orphelinats du Monde » étaient eux-mêmes ambigus. Au cours d'une séance d'évaluation de la Convention d'objectifs et de gestion (COG) le SAI a demandé et obtenu une modification de ces statuts.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

1.4. Les résultats de l'AFA en 2010 sont l'illustration d'une stratégie qui est encore loin d'avoir atteint son plein développement

[74] Au 31 octobre 2010, l'AFA traitait des dossiers d'adoptions originaires de 36 pays différents. Ce chiffre regroupe des pays où des dossiers d'adoption ont abouti en cours d'année, d'autres où des dossiers sont en attente de proposition d'apparement par les autorités locales en charge de l'adoption. Parmi ces 36 pays, 20 ont été à l'origine de 436 adoptions entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre, représentant sur la période 16% du total des adoptions internationales en France. Les résultats de l'adoption sont fortement **concentrés sur trois pays** qui à eux seuls représentent **71% du total des adoptions réalisées au 31/10/2010** : **Colombie** (195 adoptions, 45%) ; **Vietnam** (75 adoptions, 17%) ; **Mali** (50 adoptions, 11%). Le reste des résultats témoigne d'une forte dispersion comme l'indique le tableau en pièce jointe n°1.

[75] Ces chiffres expriment des points forts de l'AFA qui correspondent bien à des objectifs stratégiques du SAI : Colombie, Vietnam, Mali dans une moindre mesure. Ils révèlent en revanche une tendance à la dispersion qui est un point de désaccord entre l'AFA et l'Autorité centrale. Le SAI considère que l'Agence devrait se concentrer prioritairement sur les pays à enjeux et ne pas disperser ses efforts, y compris en missions, vers des pays de faible retour. L'AFA défend une approche différente, considérant qu'il ne faut pas abandonner les « petits pays » qui contribuent malgré tout à ses résultats. Elle estime également que cela la rend moins vulnérable à d'éventuelles fermetures de pays où le nombre d'adoption est important. La mission n'y voit pas d'objection, dès lors que l'AFA répond aux priorités qui lui sont assignées par le SAI et que le développement dans ces pays ne demande pas de moyens supplémentaires.

Réponse du S.A.I. : *La concentration sur quelques pays (deux ou trois) des résultats de l'AFA (accentuée encore en 2010) est porteuse de fragilité. Les véritables enjeux se situent pour l'AFA dans les pays non — La Haye (Haïti, Russie principalement). C'est sur ces pays qu'il convient de concentrer des moyens humains. Sur de nombreux autres pays (La Haye) où de toute manière le nombre d'enfants adoptables est limité, l'AFA peut remplir sa mission de service public sans y avoir des CLE ou y investir trop de temps en missions ou gestion parisienne. C'est une question d'équilibre et de mutualisation de moyens mis en œuvre géographiquement. Exemple : Le CLE prévu en Haïti pourrait aussi intervenir en République Dominicaine.*

Observation de la mission : Cf. supra remarques sur la nécessité de mettre au point un document d'orientations stratégiques. L'AFA doit conserver un équilibre entre les pays à prospecter et ceux où elle est déjà bien implantée et où elle peut renforcer la qualité de son accompagnement des familles. Ainsi de la Colombie où l'on observe un développement des propositions d'adoption d'enfants à besoins spécifiques. La mise au point d'une charte des correspondants locaux (recommandation n°3) devrait permettre d'offrir sur place aux familles des prestations plus homogènes d'un pays à l'autre.

[76] L'année 2010 est également pour l'AFA une année de préparation de son redéploiement vers les pays à enjeux. On peut apprécier son bilan sur ce terrain au travers des deux exemples d'Haïti et de la Russie.

1.5. Haïti et la Russie : une adaptation encore imparfaite de l'AFA aux enjeux de l'adoption internationale

1.5.1. Haïti : un déploiement tardif en réponse aux demandes des autorités françaises

[77] Haïti représente un enjeu majeur pour l'adoption internationale en France : premier pays d'origine des enfants adoptés à l'étranger, où sur 651 adoptions en 2009, 451 l'ont été dans un cadre individuel, pays où les risques de fraude à l'adoption et de trafics sont très élevés du fait de la misère et de la corruption et où les directrices de crèches et les avocats sont les points de passage obligés de l'adoption, qui rendent captifs les adoptants déjà fragilisés.

[78] Cette situation justifie l'intervention d'un opérateur public aux côtés d'organismes agréés pour promouvoir une éthique de l'adoption dans l'esprit de la Convention de la Haye, a fortiori après le séisme de janvier 2010 qui a mis en évidence les graves difficultés auxquelles se trouvent confrontés les candidats français à l'adoption engagés dans une procédure individuelle. Les efforts déployés par le Service de l'adoption internationale en coordination avec le Ministère de la Justice pour accélérer, face à l'épidémie de choléra, le départ vers la France d'enfants en cours d'adoption témoignent de ce caractère hautement prioritaire des adoptions en Haïti.

[79] La question de la reprise des adoptions en Haïti s'est très rapidement posée avec une acuité particulière. La pression des familles et associations, pour réelle qu'elle soit, ne doit pas faire perdre de vue l'obligation de respecter avant toute chose la sécurité juridique des adoptions. Parallèlement aux efforts de la communauté internationale, à l'initiative de la France, pour inciter Haïti à signer la Convention de la Haye, une implantation solide de l'AFA est une clé du succès d'un nouveau dispositif d'adoption sécurisé où les organismes d'adoption agréés, public ou privés, ont vocation à se substituer à moyen terme aux adoptions individuelles trop vulnérables.

[80] Lors de leur déplacement en Haïti en octobre 2010, le Président de l'AFA et la Directrice Générale ont annoncé que l'AFA serait opérationnelle à partir du 1er janvier 2011. De fait, l'Agence dispose sur place depuis cet été d'une équipe renforcée de 3 personnes (1 correspondante, 1 expatrié pour un an et un médecin payé à la vacation). Les premières conventions ont été signées avec cinq crèches identifiées comme sûres par l'AFA. Une charte de coopération a été élaborée avec les OAA opérant sur le terrain. L'objectif est d'engager environ 150 dossiers d'adoption l'année de la reprise. Au siège de l'AFA, la rédactrice qui a participé aux différentes missions sur place est en voie de passer à temps plein sur les dossiers d'Haïti. Elle sera renforcée en cas de besoin par une deuxième collègue.

[81] Cette annonce, finalement en phase avec la volonté des pouvoirs publics, ne doit toutefois pas faire oublier une période de préparation longue et difficile, comme le rappellent les quelques dates suivantes (chronologie détaillée en annexe 1) :

- janvier 2009 : mission en Haïti de l'Ambassadeur chargé de l'adoption internationale ;
- mars 2009 : décision du Conseil d'administration d'implanter l'AFA en Haïti ;
- avril 2009 : *changement de Directrice générale et de Secrétaire général* ;
- novembre 2009 : premier envoi d'une mission de l'AFA ;
- janvier 2010 : recrutement d'une correspondante locale à mi-temps ;
- *12 janvier 2010 : séisme à Port-au-Prince*
- avril 2010 : dans le contexte de l'après-séisme, réunion interministérielle suivie d'une lettre conjointe des Ministres chargés des Affaires étrangères et de la Famille enjoignant à l'AFA d'hâter son déploiement en Haïti ;
- juin 2010 : envoi d'un expatrié pris sur les effectifs du siège de l'Agence ;
- été 2010 : identification de crèches et premières conventions ;
- octobre 2010 : première mission en Haïti du Président et de la Directrice générale de l'AFA.

Réponse de l'AFA : *L'Agence souhaiterait tout d'abord que soit ajoutée dans la chronologie établie par les rapporteurs qu'au mois d'avril 2009, l'Agence change de Directrice Générale et de Secrétaire Général, ces changements ayant entraîné l'organisation rapide de nombreuses missions pour instituer ou préserver des relations de qualité entre la nouvelle direction et les pays partenaires. Elle souhaiterait également que soit rappelée la date du 12 janvier 2010, comme date clé à laquelle est survenu le séisme à Port-au-Prince qui a bouleversé l'organisation locale mais également la planification de l'action de l'Agence.*

Observation de la mission : *La mission accepte d'intégrer dans le rapport final (et l'annexe 1 du rapport) les deux points suivants :*

- *avril 2009 : changement de Directrice générale et de Secrétaire général ;*
- *12 janvier 2010 : séisme à Port-au-Prince.*

[82] **D'où cinq observations :**

- c'est avec une lenteur particulière que l'AFA a donné suite à la décision de son Conseil d'administration de s'implanter en Haïti : 7 mois s'écoulent entre mars 2009 et la première mission de fin novembre 2009 ;
- ce n'est qu'en octobre 2010 que le Président et la Directrice générale se rendent pour la première fois en Haïti ; un tel manque de réactivité pose question ;
- l'AFA a trouvé peu de volontaires en son sein pour partir en expatriation et c'est au prix de discussions difficiles que le choix s'est porté sur l'un des deux seuls candidats, responsable du service informatique au siège ; plus que la question des effectifs, avancée par le Président de l'AFA, c'est d'abord l'existence même de compétences déployables au sein de l'AFA qui est en cause ;
- en dépit de relances régulières par l'Autorité centrale, l'Agence n'a rien fait jusqu'à l'été 2010 pour dissiper l'impression qu'elle restait en arrière de la main sur ce dossier, à telle enseigne qu'une lettre conjointe des deux Ministres de tutelle à son président a été nécessaire pour amorcer un processus concret d'implantation. C'est le signe d'une perception insuffisante des priorités, elle-même révélatrice d'un dialogue peu fructueux entre le SAI et l'AFA. Attitude d'autant plus regrettable qu'elle ne reflète pas la réalité du travail des équipes engagées dans la préparation de l'implantation de l'AFA en Haïti ;
- la mission observe enfin que les conventions signées entre la Directrice générale et les responsables de crèches reposent sur des rapports d'évaluation réalisés par l'équipe des correspondants de l'AFA à Port-au-Prince qui ne comportent pas de conclusion ou de recommandation écrite formelle destinée à éclairer la décision de la Directrice générale.

Réponse de l'AFA : *Au sujet de la première observation, il est à noter que le déplacement de novembre 2009 était planifié depuis le mois de septembre (cf. annexe 2 : extraits du compte rendu du Conseil d'Administration du 30 septembre 2010).*

Enfin, l'agence soutient que si le principe d'une implantation de l'AFA a été acté au cours du CA du 28 mars 2009, la lecture du compte rendu du CA et notamment des réserves formulées par le Pt XXXXX et par l'Ambassadeur XXXXX impose de considérer que, formellement, aucune décision n'a été prise à cette date par le conseil d'administration (cf. annexe 3).

En tout état de cause, compte tenu de la complexité du terrain et de la nécessaire sécurisation de ses démarches, un temps de préparation de 5 à 6 mois pour initier l'implantation de l'AFA pourrait être qualifié plus justement de « prudence » plutôt que de « lenteur ».

Au sujet de la deuxième observation, l'AFA souhaite préciser qu'entre 2009 et 2010, l'Agence a effectué 4 déplacements en Haïti (en moyenne un tous les 6 mois). A cet égard il convient d'observer qu'au lendemain du séisme, le Président XXXXX a formulé le vœu de se joindre à la mission en Haïti effectuée par le SAI mais s'est vu opposer un refus. Dans ces conditions, un déplacement du Président et de la Directrice Générale est intervenu qu'après l'installation des locaux de l'AFA au cours de l'été 2010, afin d'officialiser l'installation matérielle de l'AFA et de marquer sa présence auprès des autorités locales. L'AFA souhaiterait que soit soulignée la gravité du séisme intervenu en janvier 2010. Ce séisme a totalement bouleversé le pays, son administration et les projets d'implantation de l'Agence. En effet, le recrutement du correspondant local identifié au cours de la mission de novembre avait pour objectif d'initier une implantation au cours du premier trimestre 2010.

Le séisme a évidemment entraîné un décalage de son intervention laquelle n'était ni souhaitable ni souhaitée par le SAI jusqu'au mois d'avril 2010, l'urgence étant avant tout de palier les besoins humanitaires et effectuer un travail de recensement des enfants. Ce n'est qu'après cette date que l'intervention de l'AFA en Haïti a été de nouveau désirée.

C'est ainsi qu'au mois de mai, à la demande de ses tutelles, l'Agence a validé le principe de l'envoi d'un personnel expatrié en urgence pour assister le correspondant local dans son travail, après s'être assuré des conditions de sécurité offertes à ce personnel.

Au sujet de la troisième observation, l'Agence rappelle que l'expatriation d'un personnel en urgence dans un pays particulièrement pauvre, affecté par une violence chronique et frappé par une catastrophe naturelle d'aussi grande envergure, sans possibilité de recourir à un recrutement externe (limite de son plafond d'emploi) était une tâche extrêmement complexe.

Au sujet de la quatrième observation, l'Agence souhaite rappeler que c'est à la demande réitérée du SAI que l'AFA s'est mise en retrait dans les premiers temps qui ont suivi le séisme, l'urgence humanitaire étant tout à fait prioritaire sur l'implantation de l'Agence. Par ailleurs, l'Agence s'est efforcée de continuer son travail préparatoire en proposant la rédaction d'une charte commune à tous les opérateurs fixant un nouveau cadre lors de la reprise des adoptions. En outre, la correspondante locale de l'AFA s'est rendue à plusieurs reprises dans les crèches afin de faire le point sur les besoins urgents des enfants et les a communiqué à l'AFA et à l'Ambassade de France. Ces contacts ont permis de tisser des relations de confiance avec les crèches désormais partenaires de l'Agence.

Au sujet de la dernière observation et de la recommandation n°4, l'Agence souhaite indiquer aux rapporteurs que les fiches d'évaluations des crèches intègrent depuis le mois d'octobre un espace libre d'appréciation du correspondant local ayant effectué l'évaluation de la crèche (cf. Annexe 4 – Extraits d'une fiche d'évaluation).

Enfin, l'Agence souhaite appeler l'attention des rapporteurs sur le fait que c'est sous une certaine pression que s'est engagée l'action de l'Agence en Haïti et qu'elle y a répondu positivement en investissant un temps et des finances non négligeables (location et constitution d'un local, expatriation d'un personnel, recrutement d'un personnel, déplacements effectués, contrat de vacation avec un médecin...). A ce jour, l'Agence reste dans l'attente de la décision de réouverture des adoptions dans ce pays.

Observation de la mission : *La mission remercie l'AFA de ces précisions qui ne l'amènent cependant pas à modifier la rédaction du rapport. Bien davantage, et à propos des dernières remarques de l'Agence, la mission tient à rappeler que - sans sous-estimer les difficultés d'interventions sur place - l'AFA, par son statut et ses financements publics, a vocation à intervenir de manière réactive dans les pays qui lui sont désignés comme des priorités par ses tutelles.*

Recommandation n°4 : **Veiller à ce que les rapports d'évaluation présentés à l'appui de signature de conventions entre la Directrice générale de l'AFA et les directrices de crèches en Haïti comportent une conclusion écrite prouvant que l'établissement présente toutes les garanties requises pour participer à une adoption sûre.**

1.5.2. La Russie : un déploiement hâtif mais peu productif par manque de méthode

[83] Si Haïti est un territoire nouveau pour l'AFA qui n'y a jamais pratiqué d'adoption, la Russie fait partie de ses priorités depuis sa création.

[84] Pourtant, l'AFA n'y enregistre pour le moment que des résultats très limités, bien inférieurs au potentiel du premier pays d'origine des adoptions françaises réalisées en Europe. Elle est accréditée dans 15 régions et dispose de deux correspondants, à Tioumen et à St Petersburg. Au 31 octobre 2010, l'AFA y avait réalisé 18 adoptions, soit le 10^{ème} des adoptions individuelles (190) sur un total général de 255 adoptions. Pays à enjeux, la Russie l'est aussi pour deux autres raisons :

- la crise des structures sociales, familiales et sanitaires se traduit par une forte augmentation des enfants à besoins spécifiques adoptables, situation dont les foyers désirant adopter sont parfois loin d'être conscients, en dépit des efforts d'information de l'AFA, des OAA et des conseils généraux ;
- la signature prochaine (décembre 2010 ou début 2011) d'un accord bilatéral de coopération dans le domaine de l'adoption qui dispose que si des organismes agréés dans l'Etat d'accueil exercent leur activité dans le domaine de l'adoption sur le territoire de l'Etat d'origine, l'adoption de l'enfant ne pourra s'effectuer qu'avec le concours de ces organismes. Cette disposition signifie l'arrêt programmé des adoptions individuelles et leur reprise par l'AFA et les OAA (trois sont présentes en Russie : Mission adoption de Médecins du Monde, Enfance et Avenir, Pauline et Anaëlle). Compte tenu des délais de ratification, l'entrée en vigueur de l'accord ne devrait pas intervenir avant la fin de l'année 2011.

Réponse du S.A.I. : *Les statistiques définitives pour 2010 montrent que le nombre total d'adoptions en Russie par l'AFA, relevé en octobre par les inspecteurs, n'a pas changé : 18 adoptions sur un total de 301, dont la très grande majorité en adoptions individuelles.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

[85] **L'AFA dispose donc de moins d'un an pour mettre sur pied un dispositif plus efficace que celui qui existe aujourd'hui et surmonter les derniers handicaps à une présence enfin à la mesure des enjeux.**

L'Ambassadeur chargé de l'adoption internationale a émis des réserves en conseil d'administration sur ce choix qui fragilise l'Agence pour l'avenir si la correspondante de l'AFA dans cette région venait à faire défaut, dans un pays où la capitale reste Moscou et dont la conception de l'autorité est verticale.

Observation de la mission : Cf. paragraphe 88.

[88] **Personne ne conteste la complexité de l'administration russe ni ne sous-estime l'ampleur de la tâche pour l'AFA. Le cas de la Russie conduit cependant à trois observations :**

- les Conseils d'administration et les Assemblées générales sont-elles des instances de discussion et de prise des décisions utiles, si l'on en juge par le différend persistant qui oppose le SAI et l'AFA quant au choix de l'implantation en Sibérie de la chef de représentation, dans un pays de tradition centralisée ?
- la liste des exemples cités ci-dessus donne à penser, comme pour Haïti mais sur un terrain autre (celui de la méthode et de l'organisation administrative) que l'articulation entre l'Agence et le Service de l'adoption internationale pose problème et qu'à tout le moins, elle gagnerait à être renforcée. L'AFA semble bien avoir fait cavalier seul pour son implantation en Russie, alors qu'il eût été sage de sa part de prendre conseil auprès d'un service du Ministère des Affaires étrangères (le SAI) – dont l'une des adjointes a été de surcroît consul à Moscou pendant trois ans. L'AFA aurait pu ainsi comprendre très vite, plutôt que de perdre temps et moyens en consultations de cabinets d'avocats, qu'il n'était pas possible aux autorités russes de délivrer un visa de travail à une collaboratrice désirant s'installer à Moscou dès lors que le siège de son employeur est en Sibérie ;
- cette situation témoigne d'une faiblesse de préparation administrative (particulièrement au sein du secrétariat général) dans la perspective du déploiement de l'Agence à l'étranger.

Réponse du S.A.I. : *En fait, pour ce choix de Tioumen, le SAI a été mis devant le fait accompli, en l'absence de concertation (voir remarques au sujet du paragraphe 86).*

Réponse de l'AFA : *L'Agence souhaite préciser que la question de l'implantation de l'AFA dans la région de Ekaterinbourg - Tioumen avait fait l'objet d'une note présentée au bureau et au Conseil d'Administration de l'Agence au début de l'année 2010 (cf. annexe 5). Sans position spécifique de ses tutelles, l'Agence a pris la décision de recruter son chef de représentation à Tioumen. Ce choix n'a été remis en cause par le SAI que plusieurs mois plus tard lorsqu'est apparu la problématique, tout à fait distincte, de l'obtention d'un visa de travail pour le correspondant local de l'AFA à Moscou.*

Observation de la mission : [86, 87 et 88] *Ces échanges d'observations entre l'AFA et le SAI confortent la mission dans sa conviction que les conseils d'administration et les assemblées générales doivent faire l'objet de préparations plus rigoureuses pour pouvoir jouer pleinement leur rôle d'instances de débat et de décision.*

[89] Pour conclure à ce stade, en dépit d'efforts d'adaptation, le pilotage par l'AFA de son déploiement à l'étranger n'est pas à la hauteur des enjeux.

Recommandation n°5 : **En concertation avec le comptable public, mettre en place d'urgence un dispositif permettant de faire fonctionner la régie de l'Agence en Russie.**

[90] Les évolutions positives existent au sein de l'Agence comme dans son environnement. La situation en 2010 n'est plus celle de 2006 : un état d'esprit nouveau à la direction de l'Agence, une impulsion de la tutelle par la création d'un SAI conscient de ses responsabilités, des efforts indubitables pour construire une relation confiante avec les OAA et les associations d'adoptants, ainsi qu'une équipe de responsables géographiques motivés par leur mission.

[91] Ces évolutions, attendues, ne font que souligner davantage les facteurs qui ralentissent l'adaptation de l'AFA aux enjeux présents et à venir de l'adoption internationale : absence de pro-activité sur le dossier haïtien, manque d'anticipation et d'organisation administrative sur le déploiement en Russie, encadrement parfois trop lointain de certains correspondants locaux, relation de confiance à restaurer entre le SAI et l'AFA. Plus qu'une question d'effectifs et d'ETP, la source des problèmes tient davantage à la hiérarchisation des priorités, à l'organisation, à la méthode, aux compétences et à la juste appréhension des réalités de l'environnement international, thématiques communes à l'analyse de l'offre de service et du pilotage de l'Agence.

Réponse du S.A.I. : *Le SAI a associé l'AFA à plusieurs de ses missions, soit au niveau de la directrice générale, soit de l'un des ses collaborateurs (Haïti, Madagascar, RDC, Congo Brazzaville, Colombie, Etats-Unis...). A l'occasion de ses entretiens à l'étranger, l'ambassadeur chargé de l'adoption internationale présente toujours l'AFA comme étant le principal opérateur français, soutenu par l'Etat.*

Les réunions du conseil d'administration, comme les réunions de bureau, sont des moments de débats, nécessaires pour permettre au SAI de jouer pleinement son rôle de tutelle.

Ainsi, la mission programmée par l'AFA au Vietnam en décembre 2010, a suscité les réserves du SAI, au moment où le Vietnam entamait une période transitoire avant l'entrée en vigueur de la CLH 93. L'ambassadeur chargé de l'adoption internationale avait lui-même envisagé une mission à Hanoï qu'il a reportée à la demande des autorités vietnamiennes. De même, en juillet 2010, le président de l'AFA a effectué une mission en Russie dont le SAI n'a été informé indirectement qu'à l'occasion d'un problème d'émission de visa.

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

Recommandation n°6 : **Définir une méthode de concertation avec le Service de l'adoption Internationale pour restaurer une relation confiante à tous les niveaux de la hiérarchie : instituer des réunions de méthode entre l'AFA et le SAI, résoudre les obstacles concrets à l'implantation de l'AFA à l'étranger.**

2. L'AGENCE N'OFFRE PAS A TOUS LES ADOPTANTS UN ACCOMPAGNEMENT SUFFISAMMENT PERSONNALISE

[92] Le contexte de naissance de l'Agence en 2005 explique en partie son fonctionnement actuel. Son statut de GIP induit à Paris une forte activité de gestion des dossiers des candidatures, alors qu'il revient aux conseils généraux, en charge de la protection de l'enfance, d'assurer un accompagnement et un suivi plus personnalisé des candidats. L'Agence a pour « mission d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de quinze ans ».

2.1. L'activité de l'Agence est fortement marquée par les objectifs difficilement réalisables affichés à sa création

[93] Dès sa création, la loi de 2005 a positionné l'Agence comme un opérateur public capable d'absorber plusieurs milliers de dossiers de candidatures, en affichant l'objectif de doublement du nombre des adoptions, laissant penser que toutes les demandes pourraient aboutir rapidement.

2.1.1. L'espoir né de la création de l'Agence est démesuré et la pression qui pèse sur elle est immense

- [94] En 2005, le nombre de familles en attente d'adoption dépassait les 27 000. Souhaitant être accompagnées dans leur démarche pour plus de sécurité, elles étaient souvent contraintes de se tourner vers l'adoption individuelle par faiblesse du réseau des organismes autorisés pour l'adoption, les OAA associatifs à moyens financiers limités et fonctionnant essentiellement avec des bénévoles ne pouvant répondre à toutes les demandes.
- [95] Par ailleurs, la volonté politique était alors de mettre fin à un dispositif critiqué où la Mission de l'adoption internationale (MAI), service du MAEE, considérée comme juge et partie lors de l'examen de dossiers d'adoption, ne pouvait assurer pleinement l'accompagnement des candidats à l'adoption dans leurs démarches.
- [96] L'état d'esprit qui a présidé à la création de l'Agence en 2005²⁷, à savoir doubler le nombre d'adoptions²⁸ en réponse aux attentes de toutes les familles qui souhaitent adopter, a fortement marqué les acteurs de l'adoption²⁹ et continue à peser sur le fonctionnement actuel de l'AFA, qui n'est pas un OAA comme les autres.

2.1.1.1. L'opérateur public AFA est un OAA à statut particulier

- [97] Les OAA privés ne sont pas autorisés dans tous les départements français et sont habilités pour un nombre limité de pays d'origine ; ce qui oblige certains candidats à l'adoption à se tourner vers l'AFA, notamment en fonction de leur lieu de résidence et de leur projet d'adoption.
- [98] Les OAA, au regard de leurs capacités de fonctionnement et des conditions requises dans les pays d'origine, ne peuvent suivre qu'un nombre limité de familles³⁰ ; ils assurent donc une sélection des candidats.
- [99] L'AFA, telle qu'elle a été créée par le législateur, ne dispose d'aucune antenne déconcentrée pour accompagner les familles durant toutes les étapes de la procédure d'adoption. Elle s'appuie sur des correspondants départementaux qui se sont vus confier par décret une mission d'information et de conseil, notamment sur les aspects techniques et juridiques de la procédure d'adoption³¹.
- [100] Ainsi, tant pour l'orientation des familles vers les pays d'origine aux exigences desquels elles correspondent le mieux, que pour la constitution du dossier et l'accompagnement tout au long de la procédure, y compris après l'arrivée de l'enfant, l'AFA n'est pas en mesure d'assurer un service de proximité, contrairement aux OAA qui sont physiquement présents dans les départements où ils sont autorisés à intervenir comme intermédiaires pour l'adoption.

²⁷ Loi n°2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption.

²⁸ Cet objectif n'a pas véritablement de sens au regard des dispositions de la convention de la Haye et de l'évolution de la réalité de l'adoption internationale.

²⁹ Le comité des droits de l'enfant de l'ONU avait en 2004 auditionné la France pour qu'elle s'explique sur les objectifs de sa politique d'adoption internationale.

³⁰ Cf. article R.225-41 CASF : « ... Lorsque l'organisme est en mesure de prendre en charge un dossier de candidature, compte-tenu de ses capacités de fonctionnement et des conditions requises dans les pays dans lequel il est habilité, il définit avec les futurs adoptants un projet de mise en relation entre ceux-ci et l'enfant se référant notamment aux pays d'origine et à l'âge du ou des enfants qui pourraient leur être confiés conformément à l'agrément qui leur a été délivré.....

³¹ Article R225-49 du CASF.

[101] La mission Adoption de Médecins du Monde (MDM), OAA autorisé dans 81 départements en 2009, dispose de 15 antennes régionales, dans lesquelles se retrouvent près de 72% des ressources humaines consacrées à l'adoption. La prise en charge des dossiers est assurée à 55% par les antennes régionales³².

[102] Par ailleurs, opérateur public autorisé dans tous les départements, l'Agence n'opère jusqu'à présent aucune sélection des dossiers des candidats. Elle ne fait donc **aucune analyse comparative des dossiers** autre que la vérification de la recevabilité au regard des documents obligatoires (notamment agrément et évaluations psychologique et sociale) et des critères officiels affichés par chacun des pays. Cette non-sélection conduit à une gestion administrative lourde de milliers de dossiers avec, pour certains Etats, des liste d'attente irréalistes (cf. infra). Elle fonctionne comme un **réceptacle de candidatures** et transmet chaque année des dizaines, voire des centaines de dossiers, à certain pays.

2.1.1.2. L'absence de disposition législative ou réglementaire encadrant le dépôt des dossiers de candidatures est préjudiciable au bon fonctionnement de l'Agence

[103] Juridiquement, rien n'empêche les candidats de déposer plusieurs projets d'adoption à l'Agence (pour des pays d'origine différents), ni d'utiliser en parallèle les deux autres voies ouvertes à l'adoption internationale (OAA privés ou démarche individuelle).

[104] Si la majorité des candidats ont une seule demande en cours, certains en ont deux ou trois en parallèle (cf. pièce jointe n°2³³), même si l'AFA incite fortement les familles à ne choisir qu'un pays d'origine. En pratique, les OAA associatifs ne travaillent que sur un seul projet d'adoption avec les familles. Il leur paraît en effet difficile de bien préparer et bien accompagner les candidats aux contextes historique, géographique, politique et culturel de pays très différents. Cette demande d'adoption d'enfant « tous azimuts » est par ailleurs peu conforme à la Convention de la Haye (la « meilleure famille possible » pour un enfant donné). Certains candidats déjà en lien avec un OAA associatif n'ayant pas pu traiter leur dossier³⁴, déposent un autre dossier à l'Agence et font des recherches par eux-mêmes en procédure individuelle (si le pays d'origine l'accepte).

Recommandation n°7 : Instaurer à l'AFA la règle du dépôt d'un dossier unique de candidature pour un seul pays, ce qui notamment inciterait les candidats à mieux orienter d'emblée leur projet d'adoption.

Réponse du S.A.I. : *Le SAI approuve pleinement cette recommandation n° 7 qui aurait un impact important sur la gestion quotidienne des dossiers de l'AFA.*

Cette mesure existe déjà dans plusieurs pays d'accueil (Belgique, Espagne ...) et dans nos propres OAA qui font signer des engagements d'exclusivité. A l'AFA, cette mesure aurait sans doute aussi un effet sur la répartition géographique des demandes.

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

³² Médecins du monde, mission adoption, bilan annuel 2009.

³³ Ainsi pour la Bulgarie, 272 candidats ont déposé un seul dossier ; 190 ont déposé en sus un dossier pour un autre pays et 78 candidats ont au moins 2 dossiers actifs ou en liste d'attente en plus du dossier destiné aux autorités bulgares.

³⁴ Ou qui ont commencé les entretiens avec la famille alors que survient un événement (politique ou autre : catastrophe naturelle/ guerre/suspicion de fraude) dans le pays ce qui suspend l'habilitation de l'OAA.

2.1.1.3. L'Agence suit les flux de dossiers plus qu'elle ne les maîtrise

[105] A l'ouverture d'un nouveau pays à l'adoption internationale, l'afflux de dossiers de candidatures est inéluctable et le risque d'engorgement de l'Agence n'est pas exclu compte-tenu du nombre d'agréments délivrés et de candidats en attente.

[106] A titre d'exemple, lors de la réouverture du Vietnam en 2007, devant l'afflux de dossiers (1 500 en quelques jours), la Directrice générale de l'époque et le Conseil d'administration de l'Agence n'avaient pas trouvé de meilleure solution « *pour préserver l'égalité des chances des candidats*³⁵ », que de faire opérer, sous contrôle d'huissier, le tirage au sort de 200 dossiers ; cette procédure avait été très mal ressentie par les associations et les familles en attente.

[107] Lorsque l'Agence ouvre un appel à candidature, le nombre de dossiers reçus en quelques jours est énorme. Ainsi au Népal, après suspension en 2007, l'adoption internationale a repris en janvier 2009 avec un quota de 10 dossiers pour un OAA associatif et 10 dossiers pour l'AFA. Résultat : près de 450 dossiers reçus en quelques jours pour, au total, aucune adoption pour l'AFA, 3 pour l'OAA privé ; quant aux procédures utilisées dans le pays pour ces adoptions, elles ont fait l'objet de vives critiques du bureau permanent de la Haye.

Réponse de l'AFA : *L'Agence souhaiterait préciser que si l'année de son implantation au Népal elle n'a réalisé aucune adoption, en 2010 le chiffre de ses adoptions a été de 9. Par ailleurs, c'est en accord avec le SAI et sur les recommandations du poste diplomatique à Katmandou, qu'à la fois elle s'est implantée au Népal, et qu'elle a décidé d'arrêter sa coopération avec ce pays compte tenu des critiques faites au fonctionnement des procédures d'adoption népalaises.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

[108] L'Agence vient d'obtenir une autorisation du SAI pour travailler avec le Togo. Un appel à candidature a été lancé et plus de 140 dossiers viennent d'arriver avec le cachet de la poste faisant foi, pour un quota proposé par les autorités togolaises de 15 adoptions par an.

2.1.2. Le siège de l'Agence assure la gestion administrative et juridique de milliers de dossiers de candidature

[109] Mi-2010, l'Agence travaillait avec 36 pays d'origine. Ces pays sont classés en trois grandes catégories selon qu'il existe ou non un système de régulation en amont d'une part, et un quota de candidatures défini ou imposé par les pays d'origine d'autre part.

2.1.2.1. L'organisation du travail de l'agence est tributaire du fonctionnement des autorités centrales des pays d'origine

[110] *On distingue :*

- *les pays à flux tendu*, vers lesquels l'AFA continue à envoyer des dossiers *sans aucune régulation en amont* (c'est le cas par exemple de la Colombie, du Mali, ou de la Bulgarie³⁶).

³⁵ Lors du CA du 7 juillet 2007, la Directrice générale avait qualifié cette méthode d'équitable, mais d'erreur médiatique.

³⁶ Pour la Bulgarie en 2009, l'activité correspond à 381 dossiers suivis (stock et nouvelles demandes), 174 projets de mise en relation (PMR) signés, 10 propositions d'appariements et 9 adoptions.

[111] Dans ce cas, le pré-dossier va directement vers **le pôle géographique de l'agence**³⁷. Un courrier accusant réception est adressé au candidat. Le rédacteur en charge du pays étudie le dossier et vérifie les critères officiels du pays pour apprécier la recevabilité de la candidature.

- Si le dossier répond aux critères officiels, il est envoyé dans le pays ;
- Si le dossier ne répond pas aux critères officiels, l'Agence adresse une lettre au demandeur en l'incitant à se rapprocher du correspondant départemental de son domicile de résidence pour revoir son projet d'adoption et lui donne également la possibilité de prendre contact avec l'équipe parisienne de l'AFA pour une prise de rendez-vous personnalisé.
- **les pays qui imposent un quota annuel d'envoi de dossiers et dont le quota est atteint**³⁸ (c'est le cas par exemple de la Thaïlande, des Philippines et tout récemment du Togo).

[112] C'est notamment pour cette catégorie de pays que la qualité des dossiers transmis à l'autorité centrale est déterminante, d'où l'intérêt de connaître non seulement les critères officiels des pays, mais également les critères officieux pour en informer les candidats (cf. infra).

Réponse de l'AFA : *L'Agence constate une interversion dans le processus de gestion des dossiers. En effet, dans les pays « à quotas » décrits dans le paragraphe précédent (111), il n'y a pas d'inscription sur une liste d'attente mais au contraire une transmission directe au rédacteur des premiers dossiers parvenus à l'Agence et correspondant aux critères du pays. Les familles dont le dossier n'a pas été retenu dans le quota sont appelés à réorienter leur projet d'adoption vers un autre pays avec l'aide du pôle information et conseil. En revanche, la procédure décrite au paragraphe 112 s'applique à la troisième catégorie de pays définie au paragraphe 113, c'est-à-dire les pays sans quota avec liste d'attente.*

Observation de la mission : *Ces procédures, différentes selon les catégories de pays, mériteraient d'être officialisées sur le site de l'AFA, ce qui éviterait toute interprétation inadaptée des circuits.*

La mission a pris en compte ces observations de l'Agence en modifiant les termes du rapport provisoire. Le paragraphe initial [112] du rapport provisoire a donc été déplacé, dans la version définitive actuelle pour être inséré avant le paragraphe initial [114].

- **les pays sans quota mais dits « sensibles » avec listes d'attente**, vu le nombre de dossiers à l'agence et de demandes continuant à arriver. Cela concerne quatre pays : le Vietnam, Madagascar, la Russie et le Cambodge³⁹.

[113] C'est alors **le pôle information conseil (PIC)** de l'Agence qui vérifie les critères et inscrit sur la liste d'attente le candidat en l'informant de son rang sur la liste. Depuis 2009, un code lui est également attribué et transmis pour qu'il puisse accéder à un espace internet personnel sécurisé qui lui permet de suivre l'évolution de son dossier (cf. annexe 11).

[114] En mars 2010, plus de **5 000 demandes étaient en attente** sur un total d'environ 12 000 dossiers déposés à l'Agence (cette problématique majeure est développée infra).

[115] Nous avons pris comme fil directeur, pour examiner les différentes étapes de la procédure d'adoption (cf. pièce jointe n° 4), un projet d'adoption en Colombie en consultant une trentaine de dossiers à différentes phases de leur instruction par l'Agence.

³⁷ Il existe 4 pôles géographiques : Amériques, Europe, Afrique, Asie (cf. infra).

³⁸ Sachant qu'il n'existe aucun pays à quota où celui-ci ne soit pas atteint.

³⁹ Pour ce pays, les dossiers en attente sont nombreux, mais la procédure de dépôt de nouveaux dossiers est suspendue depuis novembre 2008.

2.1.2.2. Le contact formalisé avec l'Agence commence avec l'envoi d'un pré-dossier de candidature

[116] L'AFA est en contact téléphonique avec les candidats avant que ceux-ci n'envoient leur pré-dossier⁴⁰. Les candidats peuvent connaître, sur le site internet de l'Agence (www.agence-adoption.fr) les pays pour lesquels celle-ci est habilitée par le SAI ainsi que l'ensemble des étapes de la démarche⁴¹.

[117] L'Agence analyse le pré-dossier reçu et en assure le traitement selon une procédure codifiée. Ce pré-dossier comporte à minima, une copie de l'arrêté d'agrément signé par le président du conseil général⁴² avec la notice jointe précisant les caractéristiques de l'enfant⁴³ en lien avec le projet d'adoption, une lettre de motivation, les évaluations sociale et psychologique. Il doit également préciser vers quel pays d'origine de l'enfant les candidats veulent s'orienter.

2.1.2.3. La vérification des critères officiels des pays d'origine est la phase initiale de traitement des pré-dossiers

[118] Quelle que soit la situation du pays, la première étape consiste à vérifier la conformité du dossier aux critères officiels posés par le pays. S'il n'est pas conforme aux critères officiels du pays d'origine, le dossier est rejeté. S'il est conforme, des compléments peuvent être demandés aux intéressés, notamment si les rapports des enquêtes sociale et/ou psychologique sont peu détaillés.

[119] La procédure de traitement est uniformisée, mais les particularités (encadrement juridique, conditions relatives aux adoptants, caractéristiques du pays...) expliquent la nécessité d'une certaine spécialisation des personnels qui sont regroupés en pôles géographiques.

[120] Sur le site internet figurent des fiches-pays mentionnant les critères officiels, notamment : acceptation ou non des couples mariés sans enfants, acceptation ou non des couples mariés avec enfants, acceptation ou non des célibataires.

[121] Les critères spécifiques à chaque pays sont également mentionnés sur ces fiches ; ils concernent en particulier les parents adoptifs⁴⁴ et les enfants adoptés⁴⁵.

⁴⁰ La plateforme téléphonique de l'Agence s'est professionnalisée depuis 2009 pour accueillir, informer, conseiller et orienter les adoptants (cf. annexe 11).

⁴¹ Elle ne reçoit, que par exception, un dossier hors pays d'habilitation, et à la demande expresse du SAI.

⁴² Cf. Décret n° 2006-981 du 1^{er} août 2006 relatif à l'agrément des personnes souhaitant adopter un pupille de l'Etat ou un enfant étranger.

⁴³ Age, sexe, souhait d'une fratrie ou non, état de santé de l'enfant, souhait d'un enfant venant d'un pays étranger de l'enfant et/ou non pupille de l'Etat.

⁴⁴ A titre d'exemple : pour le Vietnam, les parents adoptifs doivent avoir au moins 20 ans de plus que les adoptés et les candidatures de couples d'adoptants de même sexe ne sont pas acceptés / pour la Chine, les adoptants doivent avoir des revenus supérieurs à une somme variable selon la composition de la famille adoptante (30.000 à 50.000 US dollars) et ne pas avoir une des maladies ou un des handicaps fixés sur une liste élaborée par l'autorité centrale chinoise.

⁴⁵ Ainsi, pour le Vietnam, l'accord de l'enfant est nécessaire s'il a plus de 8 ans.

- 2.1.2.4. Les candidats ne peuvent ignorer les critères officiels des pays d'origine, même si l'Agence doit traiter tous les dossiers répondant aux critères officiels

[122] A côté des critères officiels, certains pays font état de façon informelle, lors de rencontres avec l'AFA ou le SAI, de critères officiels non écrits, que ces deux structures tentent de rendre officiels. En effet, ces critères officiels peuvent conduire à des rejets de dossiers de candidatures difficilement compréhensibles pour les familles et conduire l'agence à envoyer des dossiers qui ont peu de chance d'aboutir.

[123] La Directrice générale de l'Agence déploie des efforts lors de ses déplacements et des rencontres avec les autorités centrales des pays d'origine pour inciter ceux-ci à afficher tous les critères, **puisqu'elle a l'obligation, conformément à l'article 36 de la convention constitutive du GIP, de « prendre en charge toutes les candidatures de dossier d'adoption remplissant les conditions légales des pays d'origine pour lesquels elle est habilitée à intervenir ».**

[124] Depuis 2010, la Directrice générale de l'Agence associe dans la mesure du possible la représentation diplomatique aux entretiens avec les autorités locales pour que ces informations fassent l'objet d'un télégramme diplomatique. Cela a été le cas tout récemment lors de son déplacement au Togo. Fait exceptionnel, le Directeur de l'autorité centrale du Togo a notifié par courrier ces critères supplémentaires⁴⁶.

Réponse du S.A.I. : *Cette disposition n'est pas nouvelle. Les missions de la directrice générale de l'AFA ont toujours été annoncées par des TD diplomatiques et ont fait l'objet de compte rendus des postes par le même support.*

Sur le Togo, c'est à la demande du SAI que les conclusions de la réunion de la directrice générale avec l'autorité centrale togolaise ont fait l'objet d'un courrier notifiant les critères réglementaires. Ce courrier était en effet le seul moyen de les rendre opposables aux candidats.

Observation de la mission : *La mission a mentionné cette collaboration entre la Directrice générale actuelle de l'AFA et le SAI et les postes diplomatiques, car ce n'était pas toujours le cas lors des premières années de création de l'Agence.*

- 2.1.2.5. La signature du projet de mise en relation formalise les engagements de l'Agence et des candidats

[125] Lorsque le pré-dossier est conforme, un projet de mise en relation (PMR) consignant les engagements de l'Agence et des candidats est établi et transmis aux candidats pour signature. A la réception du PMR et de son annexe signés par les intéressés, l'Agence adresse aux candidats un courrier ainsi qu'une brochure d'information spécifique aux pays⁴⁷, un engagement relatif au suivi post-adoption, dont la durée est variable selon le pays (cf. infra), une lettre type pour désignation d'un traducteur assermenté et une attestation de suivi de leur dossier par l'AFA pour les démarches ultérieures.

⁴⁶ Notamment candidatures des hommes célibataires non retenues et rejet des dossiers dont l'agrément comporte des enquêtes psychologique et/ou sociale défavorables.

⁴⁷ A titre d'exemple: « Adopter en Colombie » ou « Adopter au Vietnam ».

- [126] L'annexe jointe au PMR apporte aux familles des précisions sur le nombre de dossiers en cours dans le pays (ex : 2 500 dossiers de postulants tous pays confondus en cours de traitement pour la Colombie en septembre 2010), avec un délai minimal d'attente pour instruction (ex : 3 ans). Elle mentionne les conditions relatives aux adoptants, aux adoptés, l'intervention des avocats, les obligations du suivi post-adoption et le décompte des frais prévisionnels (cf. infra).
- [127] Les candidats doivent alors constituer le dossier qui sera envoyé à l'autorité centrale du pays. Ils reçoivent également un identifiant et un mot de passe pour se connecter à leur espace personnel ce qui leur permet de consulter les données relatives à leur candidature et de suivre l'état d'avancement de leur dossier.
- [128] A la réception du dossier et après vérification des pièces pour l'envoi au pays d'origine, l'Agence émet, conformément à l'article 15 de la Convention de la Haye, le rapport relatif aux requérants (RRR)⁴⁸.

2.1.2.6. Le rapport relatif aux requérants transmis par l'Agence n'est qu'un simple rapport de synthèse des pièces contenues dans le dossier

- [129] La Convention de la Haye prévoit que l'autorité centrale du pays d'accueil établit « un rapport contenant des renseignements sur leur identité, leur capacité légale et leur aptitude à adopter, leur situation personnelle, familiale et médicale, leur milieu social, les motifs qui les animent, **leur aptitude à assumer une adoption internationale, ainsi que sur les enfants qu'ils seraient aptes à prendre en charge** ».
- [130] Or, **le rapport relatif aux requérants transmis par l'agence n'est qu'un simple rapport de synthèse des pièces du dossier**, sans qu'y soit annexée la position de l'Agence quant à l'aptitude d'un candidat donné à adopter un enfant particulier venant d'un pays étranger donné. **L'Agence n'apporte donc aucune plus-value aux autorités centrales**, puisqu'elle ne confronte pas les profils des familles « demandeuses » aux besoins des pays d'origine.

Réponse de l'AFA : *L'Agence souhaite rappeler que la rédaction d'un rapport sur la famille n'entre pas dans ses prérogatives et pourrait donc être considérée comme une atteinte au principe de neutralité qui s'impose à elle. En revanche, il est nécessaire de préciser que le rapport relatif au requérant établi par l'AFA est toujours accompagné des enquêtes sociales et psychologiques rédigés par les services de l'aide sociale à l'enfance des Conseils Généraux qui sont compétents pour les établir. L'action de l'AFA est ainsi soutenue par l'ensemble des Conseils Généraux, membres de son Assemblée Générale, comme le prévoit le texte du 4 juillet 2005.*

La qualité des rapports rédigés par les Conseils Généraux étant relativement hétérogène, l'Agence s'est efforcée d'obtenir des pays d'origine des précisions quant à leurs attentes afin de mieux cibler leur demande et s'en prévaloir auprès des familles sans risquer de porter atteinte aux principes de neutralité et d'égalité.

Observation de la mission : *La pratique n'étant pas la même entre les OAA privés et l'AFA, la mission préconise qu'une position française harmonisée soit arrêtée, si besoin avec une modification réglementaire ; c'est l'objet de la recommandation n°8.*

⁴⁸ Ce rapport n'est obligatoire que pour les pays ayant ratifié la convention de la Haye.

- [131] La Mission Adoption de Médecins du Monde, OAA associatif réalise, elle, des entretiens personnalisés pluridisciplinaires (psychologue clinicienne, travailleur social du secteur de l'enfance et/ou médecin) avec les familles. Elle effectue **une évaluation des facteurs de risque des familles⁴⁹ en fonction des caractéristiques des pays et des profils des candidats**. Puis les professionnels de MDM rédigent leur propre rapport joint au rapport administratif de synthèse (RRR).
- [132] Dès que l'ensemble du dossier est envoyé à l'autorité centrale du pays et qu'il a été enregistré (numéro et date de réception), l'Agence n'intervient plus directement : c'est à l'autorité centrale de le traiter, selon l'ordre chronologique d'arrivée. C'est à partir de ce moment qu'il est possible d'avoir un délai approximatif d'attente avant qu'un enfant ne soit proposé à une famille.

Réponse du S.A.I. : *(§ 130 à 132) A supposer que l'AFA produise un rapport relatif au requérant plus élaboré, cela ne résout pas le problème de la sélection des dossiers puisque, statutairement, l'AFA doit transmettre tous les dossiers qui répondent aux critères fixés par les pays d'origine.*

Observation de la mission : *Certes, mais cela inciterait l'Agence à une réflexion plus qualitative sur les dossiers des candidats, en portant un regard attentif sur la meilleure adéquation entre les profils des enfants d'un pays donné et les aptitudes d'un candidat donné ; alors que pour l'instant à cette étape, l'Agence apporte peu de plus-value utile aux autorités centrales des pays concernés.*

Par ailleurs, la recommandation n°8 vient renforcer les conséquences attendues de la mise en œuvre de la recommandation n°7 (dépôt d'un dossier unique) en incitant les familles à mener une réflexion sur l'adéquation de leur demande au regard des attentes des pays d'origine des enfants.

Recommandation n°8 : **Les tutelles (SAI et DGCS) doivent piloter une réflexion avec tous les OAA (public et privés) visant à harmoniser le contenu du rapport relatif aux requérants, prévu par la Convention de la Haye.**

2.1.2.7. Les délais pour adopter dépendent des pays d'origine et des projets d'adoption des candidats

- [133] Excepté les délais aberrants pour les quatre pays où existe une liste d'attente (cf. infra), l'Agence ne se hasarde pas à parler de délai moyen, mais fait mention de délai minimal, variable selon le pays d'origine et le projet d'adoption [ex : pour un enfant grand, en fratrie ou avec problème de santé ou handicap, pour lequel il existe une procédure particulière (cf. infra), le délai peut être réduit à 6 mois].
- [134] Au 1^{er} septembre 2010, le site de l'Agence mentionne⁵⁰ que l'autorité compétente colombienne traite les dossiers déposés en février 2007 pour les familles souhaitant adopter un enfant de moins d'un an, les dossiers de février 2009 pour les enfants de 5 ans et les dossiers déposés en juillet 2010 pour les enfants de 7 ans.

⁴⁹ Il s'agit, à partir d'un guideline issu de travaux canadiens, de confronter les facteurs de vulnérabilité et les ressources personnelles des candidats aux profils de ces enfants proposés à l'adoption, qui ont souvent un vécu douloureux.

⁵⁰ Cette information figure sur les fiches-pays et dans l'espace personnel des candidats (cf. infra).

2.1.2.8. L'apparement relève de l'autorité centrale du pays d'origine

- [135] L'apparement est un moment-clé : conjonction de deux projets de vie, celui de l'enfant et celui de la famille à qui il va être confié. **C'est à l'autorité centrale du pays d'origine de proposer un enfant donné à une famille donnée**, le dossier de l'enfant étant transmis par l'intermédiaire de l'Agence. Celui-ci est envoyé à la famille avec une lettre détaillant la suite de la procédure et des démarches jusqu'à l'arrivée de l'enfant. La famille a deux mois pour transmettre sa réponse à l'Agence.
- [136] Comme le précise le Service social international, « *l'apparement n'est pas la décision d'adoption. C'est une proposition d'établir une relation adoptive entre un enfant et une famille donnés. La décision d'adoption, elle, intervient dans une étape ultérieure* »⁵¹.
- [137] Lorsque la famille a fait part de son acceptation pour accueillir l'enfant, l'Agence en accuse réception et lui transmet un courrier détaillé mentionnant les pièces à emporter pour le séjour dans le pays, les formalités administratives restant à effectuer directement (visa d'adoption...) ou par leur avocat dans le pays (déclaration d'abandon, acte de naissance...).

2.1.2.9. L'arrivée de l'enfant en France ne clôt pas l'action de l'Agence

- [138] A l'arrivée de l'enfant, l'Agence informe la famille des formalités à effectuer et des documents à transmettre au siège de l'AFA, au correspondant départemental et au service d'aide sociale à l'enfance (ASE) pour obtenir l'attestation pour la prise en charge de l'enfant par la sécurité sociale et lui rappelle les obligations du suivi-post adoption (cf. infra) ainsi que la nécessité de faire transcrire le jugement d'adoption sur les registres de l'état civil en France. Elle leur conseille également de réaliser un bilan médical de l'enfant⁵².
- [139] Cette procédure de gestion des dossiers est commune à l'ensemble des pays d'origine. Mais la situation des pays où existe une liste d'attente mérite un éclairage particulier, au regard du nombre de candidats concernés et de son impact sur le fonctionnement de l'Agence.

2.1.3. Le volume des listes d'attente installe les familles dans une période d'incertitude peu propice au murissement du projet d'adoption

- [140] A la demande de nombreux candidats et après délibération du Conseil d'administration du 4 juillet 2007, l'Agence a institué le principe de liste d'attente pour 4 pays : le Vietnam, le Cambodge, Madagascar et la Russie.
- [141] Pour ces pays d'origine, les dossiers sont enregistrés et numérotés dès leur arrivée à l'Agence et constituent une liste par pays permettant de contrôler les flux d'envoi vers ces Etats.
- [142] La saturation de ces listes est un point particulièrement sensible pour les familles en attente d'adoption. Il constitue également un point critique dans l'organisation et les résultats de l'Agence, inscrit dans la COG signée entre l'AFA et les tutelles le 24 novembre 2009.

⁵¹ Service Social international / Centre international de référence pour la protection de l'enfant dans l'adoption – « Les droits de l'enfant dans l'adoption nationale et internationale : fondements éthiques – orientations pour la pratique » - cahier n°1.

⁵² Le calendrier et les modalités de clôture du dossier d'adoption par l'Agence leur sont également transmis par courrier.

[143] En septembre 2010, les 4 listes comportaient 4 665 dossiers en attente. Les listes d'attente ont été ouvertes entre septembre 2007 (Vietnam) et mars 2008 (Russie). Le nombre de dossiers en attente variaient selon les pays :

- 2 468 pour le Vietnam (pour 88 adoptions via l'AFA en 2009) ;
- 985 pour la Russie (pour 8 adoptions via l'AFA en 2009) ;
- 755 pour le Cambodge (pour 11 adoptions via l'AFA en 2009) ;
- 457 pour Madagascar (pour 10 adoptions dont 5 en intrafamiliales via l'AFA en 2009).

[144] **Ce qui correspond, à activité constante de l'Agence, à un délai d'attente maximal variant de 30 années pour le Vietnam à 50 pour Madagascar, 70 pour le Cambodge et 130 pour la Russie (cf. pièce jointe n°5).**

[145] **Ces quatre pays représentent près de 50% des dossiers déposés à l'Agence.** Bien que la loi de 2005 ne fixe à l'AFA aucune obligation de résultat, il n'est pas exclu que, dans l'esprit des candidats à l'adoption, l'Agence ne soit tenue, statut d'opérateur public oblige, de faire aboutir leur projet d'adoption.

[146] Bien consciente de ces difficultés, l'Agence, tout autant que les tutelles, s'est penchée sur la réalité de ces listes d'attente, qui n'avaient jusqu'en janvier 2010 jamais été remises à jour. Elle a également envisagé d'en modifier les modalités de gestion voire de les plafonner. Les membres du conseil d'administration ont souhaité, avant toute prise de décision, que les associations des familles adoptantes concernées soient consultées⁵³.

[147] La Directrice générale a réuni les six associations⁵⁴ en mars 2010 en leur indiquant que le souhait de l'Agence était de cesser l'enregistrement de toute nouvelle candidature sur ces listes d'attente. Il s'agissait notamment de « *dégager du temps pour mieux gérer les demandes actives et améliorer la qualité de l'accompagnement humain des candidats en cours de procédure* ». A la quasi-unanimité, les associations se sont opposées à la fermeture de ces listes, arguant de leur intérêt comme « *souape psychologique pour les familles en attente* » et des difficultés que devrait gérer l'Agence au moment de leur éventuelle réouverture. Seule l'association Enfance et Famille d'Adoption (EFA) s'est prononcée pour l'arrêt de ces listes, considérant que la poursuite du dépôt de dossiers pour ces pays était un « *leurre pour les familles* ».

Réponse du S.A.I. : *Cet épisode en dit long sur les aspects psychologiques de l'adoption....Cependant, l'avis des associations n'est qu'un avis et l'AFA aurait pu passer outre pour se décharger des listes d'attente.*

Observation de la mission : *L'Agence aurait en effet dû passer outre, mais le souhaitait-elle vraiment : la mission n'en est pas convaincue. Par ailleurs, il aurait également fallu s'assurer du soutien fort des tutelles ; ce qui nécessitait une préparation et un arbitrage soigneusement élaboré. Là encore, des interrogations subsistent, c'est pourquoi, les modalités de travail AFA/DGCS/SAI font l'objet de recommandations de la mission (cf. recommandation n°8 notamment).*

[148] En mai dernier, à défaut de pouvoir fermer l'accès aux listes d'attente pour ces trois pays, l'Agence⁵⁵ a pris les décisions de :

- refuser les dossiers ne correspondant pas, au moment de l'envoi, aux critères des pays d'origine ;
- exiger une confirmation annuelle du projet d'adoption⁵⁶ ;

⁵³ Cf. CA du 27 janvier 2010.

⁵⁴ Mouvement pour l'adoption sans frontière (MASF), Enfance et Famille d'adoption (EFA), Association des Parents Adoptant en Russie (APAER), Association des Familles Adoptives d'Enfants nés à Madagascar (AFAENAM), Grains de riz et Cœur Adoption.

⁵⁵ Cf. CA du 14 avril et assemblée générale du 20 mai 2010.

- accentuer la communication sur la saturation des listes d'attente et la réalité de l'adoption ;
- former les personnels pour qu'ils orientent les adoptants vers des pays correspondant mieux à leur situation et à leur projet, même s'il ne s'agit pas d'un pays où l'AFA est implantée.

[149] La procédure de confirmation du projet d'adoption a été initiée, avec des relances entre mai et septembre 2010 par courrier recommandé et via l'utilisation de l'espace personnel sécurisé créé sur internet pour chaque candidat ayant déposé un dossier à l'Agence.

[150] **Fin octobre 2010**, en tenant compte des nouvelles demandes déposées en cours d'année pour les trois pays, la liste d'attente a été désengorgée de 26% en moyenne (24% au Vietnam et en Russie à 36% au Cambodge).

[151] En considérant l'activité de l'Agence avec ces pays comme stable en nombre annuel d'adoptions, ce qui serait un scénario plutôt favorable,⁵⁷ **les délais d'attente pour l'instruction des derniers dossiers restent déraisonnables** (cf. pièce jointe n°3), sachant qu'il faut par ailleurs tenir compte de deux facteurs majeurs liés entre eux à savoir : l'avancement en âge des dits candidats, même si celui-ci n'est pas un critère dans le dispositif législatif et réglementaire français, et la durée légale de la validité de l'agrément (cinq ans) accordé par le président du conseil général⁵⁸.

[152] **L'absurdité de la situation se passe de commentaire.** Les délais d'attente ont été réduits, mais ils restent saisissants (ils sont passés de 30 à 22 ans pour le Vietnam et de 136 à 103 ans pour la Russie (pièce jointe n°3), même s'il s'agit souvent de dossiers de candidatures multiples (cf. pièce jointe n°2).

[153] Devant une situation humaine complexe (ne pas désespérer les candidats en attente ni entrer en opposition avec la majorité des associations des parents adoptants⁵⁹), l'Agence a été contrainte d'opter pour une situation qui n'est pas satisfaisante.

[154] Quoi qu'il en soit et malgré les efforts déployés par l'Agence :

- cet afflux de dossiers nuit à une gestion individualisée et à un accompagnement personnalisé des candidats par les personnels du siège ;
- les services sont submergés de candidatures qui n'aboutiront pas dans un délai réaliste et raisonnable,⁶⁰ ce qui de plus, nuit à la crédibilité de l'opérateur public ;
- la qualité des dossiers envoyés dans les pays d'origine, indispensable pour asseoir la compétence et la reconnaissance de l'agence dans un contexte de concurrence internationale, en pâtit.

Recommandation n°9 : **Prévoir la caducité du projet d'adoption si celui-ci n'est pas confirmé annuellement par la personne titulaire de l'agrément, ce que propose, pour l'agrément, le projet de loi n°317 déposé au Sénat en avril 2009⁶¹.**

⁵⁶ A noter que l'article R.225-7 du CASF prévoit déjà que toute personne titulaire de l'agrément a une obligation de confirmer au président du conseil général de son département de résidence, chaque année et pendant la durée de validité de l'agrément, qu'elle maintient son projet d'adoption ainsi qu'une déclaration sur l'honneur pour ce qui concerne les éventuelles modifications de sa situation matrimoniale ou de composition de sa famille.

⁵⁷ Cf. baisse du nombre d'adoptions internationales, convention franco-russe en cours d'élaboration, ...

⁵⁸ Cf. article L.225-2 du CASF, qui obligera les candidats à demander un nouvel agrément.

⁵⁹ La présidente du MASF nous a expliqué que les candidats connaissent leur place sur la liste d'attente et sont des adultes responsables capables d'en tirer les conséquences et de décider, en connaissance de cause de poursuivre ou non leur projet d'adoption, même si celui-ci est manifestement irréaliste.

⁶⁰ Celui-ci est estimé à 3-4 ans selon les représentants des OAA rencontrés.

⁶¹ Cf. Cf. Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 2009, il est proposé une modification de l'article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles : «*Toute personne titulaire de l'agrément doit confirmer chaque année qu'elle maintient son projet d'adoption.* »... «*Il est également caduc si la personne titulaire de l'agrément, après mise en demeure, n'a pas confirmé son projet d'adoption, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.* ».

[155] La gestion des listes d'attente se pose avec d'autant plus d'acuité que l'Agence va se trouver très rapidement confrontée à **la disparition des adoptions par démarches individuelles** et à l'afflux de dossiers (en particulier avec Haïti⁶² et la Russie⁶³). Des décisions devront être prises par l'Agence, mais également par les autorités ministérielles, pour ne pas paralyser cet opérateur public.

[156] A l'instar de ce qui est réalisé par certains OAA⁶⁴, l'Agence devrait engager une réflexion sur l'opportunité et la faisabilité d'une commission de sélection pluridisciplinaire avec des critères à définir.

Recommandation n°10 : L'AFA et ses tutelles doivent anticiper la fin de l'adoption par démarche individuelle en mettant en place des instruments de régulation. L'Agence devrait engager une réflexion sur l'opportunité et la faisabilité d'une commission de sélection pluridisciplinaire avec des critères à définir. Plusieurs leviers sont envisageables, couplés avec le dépôt d'un dossier unique (cf. recommandation n°7), pour préparer cette phase, dont notamment :

- Indiquer d'emblée qu'il n'y aura pas de création de listes d'attente⁶⁵ ;
- Créer des indices de saturation par pays (correspondant à X fois le nombre d'adoptions réalisées l'année précédente).

Recommandation n°11 : Lors du renouvellement du GIP, modifier la convention constitutive pour intégrer la disparition progressive de la voie individuelle de l'adoption. Prendre en compte les conséquences de celle-ci lors de la rédaction de la prochaine convention d'objectifs et de gestion.

Réponse du S.A.I. : *Le SAI est tout à fait en accord avec les recommandations n° 10 et 11.*

Le SAI estime que la question du renouvellement du GIP doit être posée dès à présent. Cette structure s'avère peu adaptée au contexte international et à la gestion souple que requiert l'adoption internationale. Le SAI suggère que la solution de l'établissement public soit étudiée.

Observation de la mission : *La question du renouvellement du GIP et de la nécessité d'une réflexion à conduire dès maintenant fait l'objet de la recommandation n°32 du rapport, qui incite à mettre l'année 2011 à profit pour s'interroger sur le statut le plus adapté aux missions de l'Agence, en prenant en compte les différentes composantes de l'AFA (Etat, collectivités départementales et représentants des OAA) avec un élargissement proposé aux représentants des associations de parents adoptifs (recommandation n°21).*

Réponse de l'AFA : *Au sujet de la recommandation n°10, l'Agence souhaite préciser que l'élaboration d'un indice de saturation figure parmi les actions de la Convention d'Objectifs et de Gestion de l'AFA. Cet indice a fait l'objet d'une étude et d'une discussion avec ses tutelles qui n'a pas permis de conclure en l'état à une réelle utilité s'il n'était pas accompagné d'un pouvoir pour l'Agence d'arrêter la réception de nouveaux dossiers une fois l'indice atteint.*

Observation de la mission : *Il ne suffit pas de soulever les points de blocage ; rien n'est définitivement figé. L'Agence peut faire des propositions d'évolution législative ou réglementaire ou de sa convention constitutive. Si celles-ci conduisent à un meilleur fonctionnement, les tutelles pourront les entendre et soutenir ces évolutions.*

⁶² 12 OAA actifs mais 69% d'adoptions par voie individuelle en 2009 soit près de 500.

⁶³ 228 adoptions par démarche individuelle en 2009 sur les 288 réalisées dont 8 adoptions via l'Agence.

⁶⁴ Barème avec cotation de 5 ou 6 critères : âge des candidats, écart d'âge entre enfant entre parents potentiels, couple ou célibataire, existence ou non d'enfants dans le couple...

⁶⁵ C'est ce qui vient d'être décidé pour les dossiers du Togo.

2.2. *La réussite de l'Agence dépend en partie d'un travail plus concerté avec les conseils généraux*

2.2.1. **La compétence des départements en matière de protection de l'enfance leur donne une place privilégiée**

[157] La réussite de l'Agence dépend en partie d'une concertation plus étroite avec les conseils généraux. Les services des départements interviennent dans quatre phases-clef de la procédure d'adoption :

- avant le dépôt d'une demande d'agrément, l'information des candidats sur la réalité de l'adoption internationale (cf. supra) ;
- la délivrance de l'agrément ;
- pendant l'ensemble de la démarche des candidats à l'adoption, l'information et l'accompagnement de proximité des adoptants dans leur projet d'adoption ;
- après l'arrivée de l'enfant, en gardant le contact avec la famille pour assurer le suivi-post adoption, plus ou moins long selon les exigences des pays d'origine.

[158] C'est au titre de leurs **compétences en matière de protection de l'enfance** que les départements sont partie prenante du GIP « Agence française de l'adoption ».

[159] La contribution des conseils généraux au fonctionnement du groupement se matérialise par la mise à disposition de correspondants départementaux⁶⁶ (cf. infra).

[160] Dans un rapport d'information à l'Assemblée Nationale,⁶⁷ Mme Michèle Tabarot écrivait en mars 2006 : « *Par ailleurs, la création de l'Agence française de l'adoption (AFA) a nécessité de longues négociations entre l'Etat, les conseils généraux et les organismes autorisés pour l'adoption pour parvenir à la signature de la convention constitutive du groupement d'intérêt public. Ce préalable était indispensable pour permettre à l'AFA d'avoir un statut juridique* ».

2.2.2. **Le protocole de fonctionnement entre l'agence et les correspondants départementaux, outil pourtant essentiel, n'a pas fait l'objet d'une véritable évaluation**

[161] Dès la création de l'Agence, pour clarifier les relations entre les membres du GIP et en particulier avec les correspondants départementaux, un groupe de travail piloté par l'ancienne direction générale de l'action sociale a élaboré **le protocole de fonctionnement prévu à l'article 38 de la convention constitutive** (cf. pièce jointe n°6). Ces recommandations de bonnes pratiques précisent le positionnement des correspondants départementaux au sein des services des conseils généraux, leurs missions d'information et de conseil aux adoptants, le rôle d'accompagnement de l'AFA (en particulier la formation de ces correspondants). Ce protocole précise également le rôle d'intermédiaire de chacun, au cours de la procédure ainsi que les informations à communiquer pour assurer le bon accompagnement des adoptants.

[162] La mission estime qu'il s'agit d'un **document majeur pour la réussite du fonctionnement du GIP** et de l'activité et des résultats de l'Agence en matière d'adoption internationale. Il a été validé par le Conseil d'administration de l'Agence en juin 2006. Il est regrettable qu'il n'ait pas été présenté en assemblée générale, compte tenu de son **caractère fédérateur et moteur** dans la réussite du GIP.

⁶⁶ Cf. 1^{er} alinéa de l'article L.225-16 du CASF : « Dans chaque département, le président du conseil général désigne au sein de ses services au moins une personne chargée d'assurer les relations avec l'agence française de l'adoption. », article 12 de la convention constitutive et article R. 225-49 du CASF.

⁶⁷ Rapport d'information n° 2982 sur la mise en application de la loi n°2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 28 mars 2006.

[163] Le protocole fait mention d'une évaluation régulière (déterminée selon des règles définies par le Conseil d'administration de l'AFA) des conditions et des modalités d'exercice par les correspondants départementaux de leur mission d'information, en vue de l'adaptation des formations et dudit protocole. Ces règles n'ont pas été définies par le Conseil d'administration. **Le protocole n'a fait l'objet d'aucune évaluation** et dans l'immédiat le document de juin 2006 est toujours celui qui s'impose.

[164] Le renforcement de l'accompagnement des correspondants départementaux est également inscrit dans la COG 2009-2011 où il est prévu que l'agence « *évalue périodiquement le cadre d'exercice de leurs missions en vue de son adaptation aux besoins ou difficultés repérés* ». L'Agence a enfin prévu d'initier cette évaluation en 2011 en constituant un groupe de travail.

Réponse de l'AFA : *Un calendrier d'évaluation du protocole a été établi pour 2011 et l'accord de principe de l'ADF pour y participer obtenu.*

L'impact potentiel sur la charge de travail des correspondants départementaux dépendra tant de l'inflexion effective des démarches individuelles que de l'évolution concomitante des adhésions à la CLH-93 : cette double tendance sur la charge de travail sera mesurée au regard du flux de report des candidats vers l'AFA et au regard de la complexité croissante des profils d'enfants qui devraient ressembler de plus en plus à ceux rencontrés en adoption nationale en France, nécessitant un temps accru de préparation et d'accompagnement (cf. Recommandation n°12).

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

Recommandation n°12 : *Après évaluation rigoureuse, revoir le protocole de fonctionnement entre l'AFA et les correspondants départementaux en concertation étroite avec les présidents de conseils généraux et l'Assemblée des départements de France (ADF), dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales. Mesurer l'impact potentiel sur la charge de travail des correspondants départementaux de l'évolution du contexte de l'adoption internationale.*

Recommandation n°13 : *Officialiser ce protocole après présentation en Assemblée générale et le diffuser largement aux partenaires du GIP.*

2.2.3. Un effort important est réalisé par l'Agence pour la formation des correspondants départementaux mais il mériterait d'être mieux structuré

2.2.3.1. La formation des correspondants départementaux de l'Agence est un gage d'amélioration de l'information des candidats

[165] La convention constitutive prévoit dans son article 38 que « le groupement d'intérêt public AFA organise toute action de formation à l'attention des correspondants départementaux ».

[166] L'importance d'assurer la formation initiale des correspondants départementaux désignés par les présidents de conseils généraux, ainsi que d'organiser et de financer leur formation continue, a été soulignée d'emblée par Mme Tabarot, députée rapporteur du projet de loi 2005 à l'Assemblée Nationale, dans le rapport d'information de 2006 déjà cité.

[167] Dès 2006, les premières formations se sont mises en place. L'organigramme de l'AFA comportait alors un binôme de médecins chargés des relations avec les conseils généraux, de la formation et du conseil médical.

[168] **L'évolution des organigrammes s'est faite au détriment de cette mission.** En effet, en 2010, il n'existe plus qu'un seul médecin qui a en charge la formation et le conseil médical et se retrouve de fait en lien avec les correspondants départementaux sans que les trois secteurs de sa mission soient bien individualisés. La mission considère que **le caractère éclaté de son poste est préjudiciable à l'accompagnement médical des familles** : celui-ci s'accroît avec l'évolution des profils des enfants adoptables et ne peut être exercé de façon adéquate (cf. infra).

[169] Des formations sont organisées en deux sessions annuelles depuis la création de l'Agence. Les thèmes traités sur les cinq ans sont notamment les suivants : aspects juridiques et techniques des procédures d'adoption/accompagnement après agrément et suivi post-adoption /aspects culturels et procéduraux par pays d'origine / à la rencontre de l'enfant adopté, de son histoire dans son pays / la procédure d'adoption d'un enfant à besoins spécifiques /actualité des pays avec le Service de l'adoption internationale ...

[170] Depuis 2006, une centaine de personnes est formée par session, représentant environ 80 départements (cf. annexe 2). Il ressort d'une étude ponctuelle réalisée à la demande de la mission, que le taux de rotation des correspondants départementaux depuis la création de l'Agence varie entre 6 et 10% chaque année. En 2010, 110 correspondants ont été désignés (dont parfois deux pour un même département), deux présidents de conseil général n'ont pas désigné officiellement de correspondants. Aucune étude détaillée n'est disponible sur les profils précis de ces personnels tout comme sur le temps dont ils disposent pour cette mission.

Réponse de l'AFA : *En décembre 2010, les correspondants départementaux sont très précisément au nombre de 131 (et non 110). Seuls deux départements n'ont pas à cette date désigné leur correspondant, mais leurs chefs de service adoption sont impliqués dans les relations avec l'AFA.*

Une enquête sur les profils et sur les missions des correspondants a été réalisée en mai 2008 via la liste de diffusion initiée par les deux médecins, et exploitée en juillet suivant, mais n'a pu obtenir, malgré un questionnaire de remplissage rapide et une relance en juin, qu'un taux de participation proche de 50%. A l'époque toutefois, le niveau d'informatisation des services était encore insuffisant pour permettre à chacun d'utiliser son propre ordinateur ; ceci explique également le faible taux de consultation de l'espace PRO à cette période.

Même si les choses ont maintenant évolué, il est parfois mis en avant que l'investissement des services adoption n'est pas la priorité du conseil général face à la prégnance des autres questions sociales de sa compétence (RSA, APA, prestations handicap, modes d'accueil du jeune enfant).

Une nouvelle enquête sur les profils des personnels/temps imparti pour leurs missions fera partie du questionnaire préalable au groupe de travail d'évaluation du protocole de fonctionnement.

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

Recommandation n°14 : Affecter à un des responsables de l'Agence une mission d'interlocuteur privilégié des présidents de conseils généraux.

[171] Aucun questionnaire structuré ne permet de croiser les demandes des correspondants et les besoins en formation des conseils généraux ; les référents qui gèrent les dossiers administratifs au siège de l'Agence ne sont pas systématiquement associés à l'élaboration du programme de ces journées de formation. **Il n'existe pas de plan de formation validé par les instances de l'agence.**

Réponse de l'AFA : *S'il n'y a pas eu de questionnaire structuré sur les besoins de formation des correspondants, l'élaboration des programmes se fonde sur les éléments suivants :*

- les questions quasi quotidiennes et récurrentes posées sur l'espace PRO (créé dès 2006) et la liste de diffusion (mise en place en 2007), réponses dès lors reprises et développées en séances de formation,

- les nombreux échanges téléphoniques avec les chargés de mission (médecin, chargée de communication et psychologue)
- les remontées systématiques sur chacun de leur pays des rédacteurs aux chargés de mission, concernant les points sollicités ou mal compris touchant aux procédures (choix et critères du pays d'origine, adoptions à risque, constitution du dossier, réunions d'information et accompagnement des familles, suivi post-adoption, etc...)
- l'actualité des pays liée aux conditions d'ouverture, suspensions, changements de critères et informations nouvelles toujours transmises en direct suite aux missions et aux communiqués en ligne
- les évaluations des journées systématiquement remplies chaque semestre par les correspondants.

Observation de la mission : *La mission ne remet pas en cause l'existence d'une remontée des besoins en formation des correspondants départementaux. Elle constate l'absence de méthode et propose une réorganisation de cette activité (recommandations n°15, 16 et 17).*

- [172] A travers les différents entretiens, nous avons constaté que ces formations sont considérées comme utiles et de bonne qualité, mais que certains élus souhaitent que les modalités de collaboration soient mieux officialisées, notamment par convention,⁶⁸ pour les articuler avec leur propre dispositif et en assurer un suivi plus précis.

2.2.3.2. L'Agence propose aux professionnels des ressources documentaires diversifiées

- [173] Par ailleurs des informations sont délivrées régulièrement aux correspondants départementaux, qui ont tous un accès professionnel personnel et sécurisé sur internet (espace PRO). La COG prévoit également que « *l'agence développe des actions, des outils et un plan de formation annuel centré sur les missions des correspondants ainsi qu'un programme de déplacement dans les départements* ».

- [174] Des documents sont accessibles sur internet et des exemplaires-papier sont envoyés à la demande des correspondants départementaux. (brochures et livrets d'information, Cahiers Psy, lettres de l'AFA...).

Recommandation n°15 : **Renforcer et structurer la mission chargée de la formation initiale et continue des correspondants départementaux (Cf. recommandation 34).**

Recommandation n°16 : **Elaborer un plan annuel de formation des correspondants départementaux à partir d'une véritable remontée des besoins des intéressés et le présenter en assemblée générale.**

Recommandation n°17 : **Individualiser les crédits de formation initiale et continue à destination des correspondants départementaux lors de l'élaboration du budget de l'Agence et en assurer le suivi, notamment par la mise en place d'une comptabilité analytique (Cf. recommandation n°37).**

⁶⁸ Ce sujet a été évoqué lors de l'assemblée générale du 26 mars 2008 et n'a pas évolué.

2.2.4. Le référentiel pour la constitution des dossiers des candidats à l'adoption est une avancée, même s'il n'a pas vocation à régler les exigences particulières des pays d'origine

- [175] L'obtention d'un agrément est la première étape pour entrer concrètement dans la démarche d'adoption. C'est au président du conseil général, après consultation de la commission d'agrément, de délivrer cet agrément aux candidats à l'adoption. Il dispose, pour se prononcer, des évaluations prévues par la réglementation⁶⁹ lui permettant de « *s'assurer que les conditions d'accueil offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologiques correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté* ». Il ne s'agit pas de tester la capacité des candidats à être parents in abstracto, mais d'évaluer leur aptitude (potentialités et faiblesses) à accueillir un enfant avec sa propre histoire et un vécu d'abandon plus ou moins marqué.
- [176] **La délivrance des agréments constitue un domaine politiquement sensible avec des pratiques qui varient selon les départements.** Les taux allant de 66% à 98% selon les départements⁷⁰, les candidats à l'adoption considèrent qu'ils ne sont pas traités de la même façon selon leur département de résidence ; certains n'hésitant pas à déménager pour s'installer dans un département où le taux d'agrément est plus favorable. **Contrairement aux idées reçues, le nombre d'agréments délivrés a baissé de 30% sur les cinq dernières années** (8 797 agréments avaient été délivrés en 2005, pour 6 100⁷¹ en 2009)⁷².
- [177] Alors que d'autres pays ont défini des critères législatifs⁷³ pour préciser les aptitudes, notamment éducatives, des candidats à l'adoption, en France chaque département (ou chaque professionnel) définit ses propres indicateurs d'appréciation.
- [178] **Les questions concernant l'agrément sont multiples.** Elles sont évoquées dans le rapport Colombani et font l'objet d'une réflexion aussi bien au niveau des conseils généraux que des instances ministérielles nationales et de parlementaires. Nous n'avons pas spécifiquement exploré le sujet de l'agrément, qui n'entrait pas dans notre champ d'investigation, mais les conditions de sa délivrance aux candidats au regard de l'évolution de la réalité de l'adoption (notamment internationale) ne peuvent pas être ignorées : **faut-il sélectionner les candidats en tenant compte du nombre d'enfants susceptibles d'être adoptés (en national et en international) chaque année en France ?**
- [179] Dans un contexte de « concurrence internationale », présenter des dossiers avec des évaluations psychologique et sociale les plus précises et les plus détaillées possible est primordial. Celles-ci doivent fournir aux autorités centrales des pays d'origine les informations leur permettant d'apparenter au mieux l'enfant adoptable à une famille. Certains pays ont élaboré des items qui constituent le contenu minimum de l'évaluation sociale et de l'évaluation psychologique des postulants pour une adoption (cf. pièce jointe n°7 pour la Colombie) et certains départements (ex : Lot) les utilisent comme guides ; c'est le cas également de la Mission Adoption de Médecins du Monde.
- [180] En France, en 2010, il n'existe pas de rapport-type permettant d'aider les professionnels de l'enfance à structurer et construire leur entretien avec les familles et le contenu de leur rapport d'évaluation.

⁶⁹ Cf. article R.225-4 du code de l'action sociale et des familles.

⁷⁰ Cf. rapport de l'Assemblée Nationale de 2006 déjà cité.

⁷¹ Les données de 2010 encore provisoires, sont issues de l'ONED et ont été transmises à la mission par la DGCS.

⁷² Cf. annexe 3.

⁷³ Critères d'âge maximum pour les candidats, écart d'âge maximum entre l'enfant et les adoptants...

- [181] Le contenu des rapports est hétérogène, de qualité et de précision variables. Un groupe de travail a été mis en place à l'initiative de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), associant notamment le SAI et les services d'aide sociale à l'enfance (ASE) d'une vingtaine de départements pour élaborer un **référentiel de préconisations pour les professionnels départementaux**⁷⁴ avec pour objectif l'amélioration de la qualité des dossiers en proposant des modèles-types de rapports d'évaluation. Ce travail technique a reçu un avis favorable du Conseil supérieur de l'adoption et a été transmis au président de l'Assemblée des départements de France (ADF) en juillet 2010 avec un projet de lettre commune avec le directeur de la DGCS pour diffusion à l'ensemble des présidents des conseils généraux.

Recommandation n°18 : *Le référentiel d'aide technique à l'agrément et d'appui pour la réalisation des évaluations socio-éducative et psychologique, document technique élaboré par et pour les professionnels de l'adoption devrait d'être largement diffusé, utilisé et évalué dans les deux ans à l'avenir pour l'adapter si nécessaire.*

2.3. L'information, le conseil et l'intermédiation des personnes souhaitant adopter en international constituent le cœur de métier du GIP et méritent d'être mieux articulés entre ses membres

- [182] Pour les candidats s'adressant à l'AFA, ces missions sont réparties entre les correspondants départementaux de l'Agence, les services ou les personnels en charge de l'adoption dans les conseils généraux et les services parisiens de l'Agence. En parallèle, les candidats s'orientent spontanément, ou sont orientés par l'Agence, vers les associations des pays de parents adoptifs lorsqu'elles existent.

2.3.1. L'accompagnement des familles tout au long du processus d'adoption est perfectible

- [183] L'absence de véritables antennes déconcentrées structurées et professionnalisées dans l'adoption internationale nuit à l'accompagnement individualisé des candidats tout au long de la procédure.

2.3.1.1. La faible proximité des personnels parisiens de l'Agence avec les familles limite les rencontres et conduit à privilégier les contacts téléphoniques ou par courrier

- [184] L'éloignement géographique des candidats induit des contacts physiques limités avec les familles ; les relations sont essentiellement épistolaires ou téléphoniques⁷⁵. Elles sont très variables selon les familles et dépendent également des différentes étapes de la procédure. A partir de la signature du projet de mise en relation et surtout de la proposition d'apparement, elles sont souvent plus rapprochées, la réalité du projet d'adoption devenant plus concrète.

Réponse de l'AFA : *L'Agence rappelle que, conformément aux dispositions de la loi du 4 juillet 2005, l'Agence dispose d'un correspondant départemental qui assure un suivi de proximité de la procédure d'adoption des familles. L'ouverture, en 2009, de la base informatique de l'AFA à ces correspondants départementaux a permis à ces derniers de connaître en temps réel l'état d'avancement des dossiers de chaque famille de son département suivie par l'AFA.*

⁷⁴ Il comprend deux parties : des référentiels sur l'information préalable à l'agrément et sur l'évaluation de la demande d'agrément et un guide d'appui pour la réalisation des évaluations socio-éducative et psychologique, comprenant 7 annexes.

⁷⁵ Cf. annexe n°11.

Observation de la mission : *Ce qui conforte la nécessité de consolider les liens professionnels avec ces correspondants, mais n'exclut pas une réflexion globale des différents membres du GIP sur l'amélioration de l'accompagnement des candidats à l'adoption, modulable selon les différentes étapes de la procédure d'adoption.*

Réponse du S.A.I. : *Les adoptants parisiens ne viennent pas non plus au siège de L'AFA qui n'est pas organisée pour recevoir le public.*

Observation de la mission : *Il existe dans les locaux de l'Agence deux bureaux permettant de recevoir les candidats à l'adoption, les familles ayant adoptés et les visiteurs, dans le respect des conditions de confidentialité.*

[185] L'espace personnel créé en 2010 est un outil qui complète l'envoi de brochures mais ne peut remplacer le suivi individualisé, que le nombre annuel de candidats sollicitant l'Agence rend difficilement réalisable.

2.3.1.2. Les associations de parents adoptifs centrent leurs actions sur l'accompagnement individualisé rendu possible par la sélection des candidats

[186] Alors que l'opérateur public gère en priorité le quantitatif, ce sont les structures associatives (OAA et surtout associations de parents adoptifs) qui apportent un accompagnement de proximité plus individualisé aux candidats.

[187] Enfance et Familles d'adoption (EFA) a placé la préparation des adoptants, clé de la réussite à moyen et long terme de l'adoption, au cœur de sa démarche. Cette fédération emploie 4, 5 ETP salariés, est implantée dans 92 départements et regroupe 10 000 familles adhérentes. Elle place les candidats à l'adoption en position d'adultes responsables et les considère capables d'entendre que la réalité de l'adoption internationale évolue, que le nombre d'enfants diminue et que leur profil change. Cette préparation peut, le cas échéant, conduire les adoptants à modifier leur projet initial.

[188] Avant le dépôt d'une demande d'agrément, la qualité de l'information des candidats sur la réalité de l'adoption (nationale et surtout) internationale est primordiale. Selon la présidente d'EFA, 20% de la masse totale des demandeurs abandonnent dès la première réunion d'information ; près d'un tiers des projets n'aboutiront pas.

[189] EFA a construit des modules de formation, parfois en lien avec les services d'adoption des conseils généraux (8 modules thématiques dans le cadre de groupes de paroles encadrées par des psychologues cliniciens). A Paris, c'est le Conseil général lui-même qui est à l'initiative de ces formations. Certains pays étrangers (Italie, Belgique...) ont rendu ces formations obligatoires et parfois même payantes, considérant qu'elles sont indispensables pour le devenir de la future famille et qu'elles sont un facteur supplémentaire permettant d'évaluer la motivation des candidats à la démarche.

Recommandation n°19 : **Développer très en amont l'information sur la réalité de l'adoption et sur la situation réelle des pays d'origine avant que les candidats ne s'engagent dans la procédure d'obtention de l'agrément.**

Recommandation n°20 : **Pour améliorer l'accompagnement des candidats, la DGCS, en lien avec l'AFA, doit faire évoluer le dispositif réglementaire pour rendre obligatoires les modules d'information et de formation pour les candidats à l'adoption, et notamment pour les parents souhaitant adopter des enfants venant de pays à culture et mode de vie différents. Ceux-ci**

devraient être construits en lien avec les associations de parents adoptifs (cf. recommandation n°31).

Recommandation n°21 : Faire évoluer la convention constitutive pour intégrer plus étroitement les associations de parents adoptifs au processus d'accompagnement des candidats qui réalisent leurs démarches d'adoption avec l'Agence.

2.3.1.3. L'organisation actuelle de l'agence ne permet pas de proposer un accompagnement médical personnalisé à tous les adoptants qui le souhaiteraient

[190] En 2006, l'Agence disposait de deux médecins de santé publique chargés du conseil en santé, de la formation et des relations avec les départements. Au départ de l'un d'entre eux⁷⁶ en 2009, elle a fait le choix de ne pas remplacer ce médecin. En 2010, il ne reste donc qu'un médecin chargé du conseil en santé,⁷⁷ dont 30% du temps est occupé par les formations, alors que le nombre d'enfants à besoins spécifiques proposés à l'adoption augmente (cf. infra).

Réponse de l'AFA : *L'agence fait observer qu'elle a renoncé à remplacer le second médecin de santé publique pour des raisons liées au plafond d'emplois, le CGEF, par une note en date du 5 février 2009, ayant fait connaître à la Direction de l'époque que la loi des finances pour l'année 2009 avait fixé le plafond d'emplois à 33 ETP (contre 35 en 2008).*

Observation de la mission : *Cette réponse ne satisfait pas la mission. Dans un contexte de réduction du plafond d'emploi, l'Agence a fait le choix de renoncer à remplacer le second médecin de santé publique, sans qu'aucun argumentaire structuré n'ait pu être présenté à la mission pour justifier ce choix, au regard des activités de l'Agence prévues par la loi de 2005. La mission rappelle que les profils de compétence doivent évoluer pour s'adapter aux missions de l'Agence, tout en respectant le plafond d'emploi (cf. recommandation n°40).*

[191] L'Agence propose cette prestation « conseil en santé » mais, les adoptants ont le libre choix de leur médecin ; ils peuvent s'adresser à leur médecin traitant, à des spécialistes ou à des équipes hospitalières réalisant des consultations d'orientation et de conseil en adoption (COCA).

Réponse de l'AFA : *Un accompagnement médical personnalisé est systématiquement proposé aux familles lors de la présentation d'enfant. Si le libre choix de leur médecin est respecté, en tant que l'un des principes généraux de l'organisation de la médecine en France, une vérification de cette consultation est toujours effectuée par un appel téléphonique en cas de problème de santé de l'enfant mentionné dans son dossier médical.*

Les adoptants peuvent « aussi », outre le médecin de l'Agence, s'adresser à leur médecin traitant, à des spécialistes de l'affection mentionnée et/ou aux consultations adoption pédiatriques (COCA) toujours signalées avec leurs coordonnées par l'Agence, lorsqu'il en existe une en proximité.

Dans les situations difficiles, un 2^{ème} avis médical est recommandé aux adoptants afin de favoriser un délai de réflexion avant acceptation.

Il n'est pas inutile de rappeler à ce propos que les consultations adoption (COCA) ont été régulièrement réunies par le médecin de l'AFA de 2007 à 2009 à l'occasion de journées scientifiques sur des thématiques directement liés à l'adoption, journées qui leur ont permis de se fédérer et de ne pas renoncer à leur consultation.

⁷⁶ Il s'agit de celui qui avait exercé trois ans à la MAI et a permis notamment d'assurer la passation des dossiers des candidats lors de la création de l'AFA. Puis, à l'Agence, il a été plus spécifiquement en charge de la formation et des relations avec les départements.

⁷⁷ Médecin inspecteur de santé publique avec expérience en santé scolaire, et en collectivité départementale (santé de la mère et de l'enfant).

Observation de la mission : *Ces informations figurent déjà dans le rapport et ses annexes.*

[192] La mission considère que ces consultations spécialisées (COCA) méritent d'être mieux connues, officialisées dans le paysage de l'adoption et que leurs modalités de financement ne peuvent être laissées à l'appréciation des établissements de santé⁷⁸. A cet effet, elle renvoie le lecteur à l'annexe 4 et formule une recommandation (cf. infra).

[193] Les principales prestations médicales directes offertes aux adoptants figurent dans la pièce jointe n°9. Elles comportent, notamment, la lecture de tous les dossiers signalés par les rédacteurs, exception faite, faute de temps, de ceux de la Colombie, qui sont vus par la psychologue⁷⁹. A la demande des adoptants, le médecin se rend disponible, selon les différentes étapes de la procédure d'adoption pour assurer :

- la délivrance d'une information générale relative à l'état de santé des enfants de tel ou tel pays d'origine pour une aide au choix du pays⁸⁰ ;
- des échanges personnalisés avec les adoptants, et discussions autour des éléments disponibles dans le rapport relatif à l'enfant⁸¹ transmis lors de la proposition d'enfant par le pays d'origine ; ces prestations sont une aide à la décision pendant le délai de réflexion, avant d'accepter d'accueillir l'enfant ;
- des informations avant le départ des adoptants dans le pays d'origine⁸² et en particulier, lorsqu'ils existent, les interlocuteurs susceptibles d'être contactés localement par les adoptants : CLE, réseau de médecins hospitaliers (Vietnam, Thaïlande, Colombie), convention passée avec l'Institut Pasteur du Cambodge... ;
- les recommandations pour organiser le bilan de santé à l'arrivée de l'enfant en France⁸³ et une orientation, selon le département de résidence des adoptants.

Réponse de l'AFA : *Les enfants confiés à l'adoption internationale par la Colombie sont majoritairement en bonne santé et disposent d'un rapport médical parmi les plus fiables et complets, et constitué en moyenne d'une vingtaine de pages à étudier en langue espagnole.*

Toutefois, ceux présentant des problèmes de santé sont systématiquement signalés par les rédacteurs et examinés par le médecin de l'AFA (et/ou partagés avec la psychologue lorsqu'il y a eu consommation d'alcool ou de substances psycho-actives pendant la grossesse en raison du risque de SAF, lorsque l'enfant a été victime de maltraitements graves ou d'abus sexuels nécessitant un contrôle des sérologies, ou qu'il a été témoin de traumatismes sévères tels qu'un meurtre ou une situation d'incarcération familiale).

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

[194] Le médecin réalise également des prestations indirectes (formations, participation à des groupes de travail, réunions extérieures...), parmi lesquelles figure depuis 2010, la procédure interne mise en place pour les enfants à besoins spécifiques (EBS) qui est très consommatrice de temps⁸⁴.

⁷⁸ L'analyse de la mission résulte de l'examen des documents transmis par la DGCS, le SAI et l'AFA. Faute de temps, elle n'a pu rencontrer les équipes hospitalières.

⁷⁹ Celle-ci faisant appel en tant que de besoin au médecin.

⁸⁰ Des fiches-pays sont sur les sites www.agence-adoption.fr et www.diplomatie.gouv.fr.

⁸¹ Les informations médicales disponibles, aussi bien sur l'état de santé des parents que sur l'histoire médicale de l'enfant, sont très hétérogènes (déroulement de la grossesse, vaccinations, maladies, examens réalisés, éventuelles hospitalisations...) selon les pays. Le médecin de l'Agence dispose d'un tableau évolutif sur les procédures de suivi médical par pays d'origine.

⁸² Conseils aux voyageurs et fiche sur la trousse à pharmacie à emporter en fonction des pathologies courantes des enfants.

⁸³ La fiche disponible sur le site de l'Agence a été validée par les médecins des COCA.

⁸⁴ Examens des dossiers, entretiens des familles et tenue des commissions : temps estimé à environ 12 à 15 heures/semaine.

Réponse de l'AFA : *Depuis 2008, le médecin de l'AFA coordonne l'élaboration de modules d'information sur la réalité de l'adoption internationale par zone géographique, à mettre en œuvre sous forme de séances collectives (avec cahier du formateur) par les services adoption et les représentants associatifs APAEC ou EFA du département, et/ou de cahier individuel de réflexion pour les candidats, lorsque le nombre d'adoptants du département est insuffisant.*

Le cahier a été conçu pour être remis par le correspondant AFA, très en amont, lors de la signature du PMR pays, et encadré de deux entretiens. Ces modules sont progressivement construits avec l'APAEC et EFA, et diffusés aux conseils généraux.

*Un module Asie doit débiter avec des associations de parents début 201.
(cf. recommandations n° 20 et 31).*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

[195] Des documents transmis par le médecin de l'Agence (cf. annexe n°10) et à l'éclairage du contexte évolutif de l'adoption, la mission considère que le temps médical de l'Agence est insuffisant. Le profil d'un deuxième temps médical (minimum à 0,5 ETP) à compétence pédiatrique ou de santé publique constituerait un bon binôme au sein de l'Agence, permettant notamment d'organiser une continuité médicale. Il serait utile également que les médecins puissent se déplacer dans les pays d'origine pour consolider et structurer (si possible par convention) les relations avec les réseaux médicaux locaux.

Réponse de l'AFA : *Deux missions ont été effectuées avec le médecin de l'AFA en 2008 (Inde), puis 2009 (identification et mise en place d'un réseau médical et de structures de santé en Lettonie). Deux missions techniques sont à nouveau programmées en 2011 (Russie, Cambodge/Vietnam).*

Observation de la mission : *La mission note avec intérêt les déplacements prévus en 2011 par le médecin de santé publique en Russie, au Cambodge et au Vietnam pour consolider les partenariats existants et/ou mieux structurer un travail en réseau avec les acteurs de santé de ces pays. Elle incite les tutelles à suivre ces travaux et à soutenir l'Agence pour la rédaction de convention ou de protocole dans le secteur de la santé, avec les Etats (cf. Russie pour 2011).*

Recommandation n°22 : *Prévoir dans l'organigramme de l'Agence un deuxième poste de médecin (minimum 0,5 ETP), définir clairement les fiches de postes de ces deux médecins, en les centrant sur le conseil en santé des adoptants et programmer des déplacements dans les pays d'origine, selon un calendrier tenant compte des priorités définies par l'Agence et officialisé.*

Recommandation n°23 : *(Ministères : DGOS/DGS/DGCS) : Définir le cahier des charges et les conditions de fonctionnement des consultations d'orientation et de conseil en adoption, leur répartition sur le territoire, officialiser leur existence et prévoir leurs financements et les modalités de leur suivi.*

2.3.1.4. Le suivi post-adoption constitue une exigence des pays d'origine qu'il convient de ne pas négliger

[196] Le suivi post-adoption existe dans la législation nationale sur l'adoption⁸⁵. Il est partie intégrante des obligations des pays d'accueil dans la Convention de la Haye, tout comme il est mentionné dans les conventions bilatérales avec certains pays (cf. projet avec la Russie).

⁸⁵ Article L. 225-18 du CASF : « Le mineur placé en vue d'adoption ou adopté bénéficie d'un accompagnement par le service de l'aide sociale à l'enfance ou l'organisme mentionné à l'article L. 225-11 à compter de son arrivée au foyer de

- [197] Fixé à minima jusqu'à la transcription du jugement d'adoption en droit français, il est variable selon les pays (en moyenne 2 ans mais parfois beaucoup plus et pour certains jusqu'à la majorité de l'enfant).
- [198] Certains pays sont extrêmement exigeants et vigilants sur la qualité et la ponctualité de ces rapports. Ils ont élaboré des documents-type avec les items qu'ils souhaitent voir figurer pour évaluer la façon dont l'enfant s'adapte à sa nouvelle famille et à son environnement de vie.

Réponse de l'AFA : *Un calendrier (évolutif) de suivi post-adoption par pays est diffusé aux correspondants AFA et figure sur l'espace PRO, ainsi que les contenu-types exigés par certains pays d'origine des enfants.*

Observation de la mission : *Il est dommage que l'Agence ne se sente pas investie d'une mission plus dynamique (au-delà du calendrier figurant sur l'espace PRO) sur ce suivi-post-adoption. Cela justifie pleinement la proposition de la mission que l'ensemble des acteurs de l'adoption, sous le pilotage de la DGCS, créent et fassent vivre un dispositif national de veille et d'évaluation des risques (cf. recommandation n°24).*

- [199] Ils en font un garant de la poursuite des collaborations d'adoption avec les pays d'accueil. La non-transmission de ses rapports met en cause la crédibilité de l'Agence vis-à-vis des pays d'origine et peut être préjudiciable aux futurs candidats à l'adoption pour ces pays.
- [200] D'après l'annexe au projet de mise en relation signé entre l'AFA et les candidats, ces rapports sont une obligation des adoptants. Il leur revient de les faire établir par les services de l'ASE de leur département : certains conseils généraux s'interrogent sur leur capacité à assurer sur du moyen terme ce suivi post-adoption pour l'Agence. Les rapports sont transmis à l'AFA qui les fait parvenir dans le pays d'origine, pour traduction et dépôt à l'autorité centrale⁸⁶.
- [201] Les modalités de réalisation de ces rapports de suivi sont variables. Lorsque l'adoption est réalisée par l'intermédiaire d'un OAA associatif, c'est généralement celui-ci qui continue à suivre la famille et fait réaliser ces rapports de suivi par des professionnels bénévoles de l'association (c'est le cas de Médecins du Monde qui assure un véritable suivi à moyen et parfois plus long terme des familles qui le souhaitent).
- [202] L'Agence ne joue qu'un rôle de transmission vers les pays d'origine. Elle peut, si elle juge le contenu des rapports transmis insuffisamment explicite, demander un complément aux familles adoptantes. De même, si l'autorité centrale trouve ce rapport incomplet, elle adresse une demande complémentaire auprès de l'agence ou directement auprès des familles.
- [203] L'Agence n'assure pas de traitement statistique des rapports de suivi qu'elle reçoit, ce qui ne permet de disposer d'aucun retour d'expérience, ni d'aucune donnée sur les éventuelles difficultés ou les échecs d'adoption.

Recommandation n°24 : **(Ministères : DGCS/Conseils généraux/acteurs de l'adoption) Mettre en place un dispositif national d'évaluation des risques et élaborer des indicateurs pertinents permettant un véritable suivi-post adoption dans le cadre de la prévention des échecs de l'adoption.**

l'adoptant et jusqu'au prononcé de l'adoption plénière en France ou jusqu'à la transcription du jugement étranger. Cet accompagnement est prolongé si l'adoptant le demande, notamment s'il s'y est engagé envers l'Etat d'origine de l'enfant. Dans ce dernier cas, il s'effectue selon les modalités de calendrier déterminées au moment de l'engagement ».

⁸⁶ Ex : pour la Colombie, 4 rapports durant les 2 ans qui suivent l'arrivée de l'enfant. Pour le Brésil : un rapport tous les 6 mois pendant 3 ans.

2.3.2. L'adoption d'enfants à besoins spécifiques mérite un accompagnement particulier des familles et son développement doit être réfléchi

2.3.2.1. La réalité du contexte de l'adoption internationale est incontournable : le nombre d'enfants à besoins spécifiques proposés à l'adoption augmente

[204] L'Agence, tout comme les familles adoptantes, doit tenir compte de la réalité de l'adoption internationale en 2010 (cf. supra). Certains pays qui, il y a encore quelques années, proposaient de nombreux enfants à l'adoption internationale se sont économiquement développés (Brésil). Ils ont politiquement et socialement organisé leur système de protection de l'enfance privée de famille avec une priorité à l'adoption par les ressortissants nationaux. Ils sont également incités à ratifier la Convention de la Haye, ce qui les conduira à adhérer au principe de subsidiarité de l'adoption internationale, comme cela a été abordé dans la première partie.

[205] Tous ces facteurs, combinés à une concurrence internationale dans le domaine de l'adoption liée à une « demande d'enfants supérieure à l'offre », discours éthiquement choquant pour beaucoup mais qui est malheureusement la réalité actuelle, conduisent à un nombre d'enfants adoptables en international en diminution.

[206] Les profils des enfants adoptables évoluent : de plus en plus, ils sont âgés de plus de 5-6 ans, en fratrie de plus de deux, ils présentent un handicap ou un mauvais état de santé parfois difficile à apprécier précisément. **Ces trois profils d'enfants sont regroupés dans une catégorie dite « enfants à particularités » ou « enfants à besoins spécifiques » (EBS) alors que leur situation individuelle est très différente. Seul point commun : il faudra une préparation et un accompagnement encore plus importants pour les familles qui accepteront de se lancer dans cette aventure humaine riche mais complexe.**

Tableau 1 : Evolution du nombre d'enfants à besoins spécifiques colombiens adoptés en international

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'enfants colombiens EBS	351	552	725	682	792

Source : Site du bureau permanent de la conférence de la Haye

[207] Leur nombre a doublé en cinq ans, sachant que la Colombie est un pays qui a mis en place différents programmes pour ces enfants (et qu'elle incite fortement les pays d'accueil avec lesquels elles travaillent à s'investir pour les enfants grands adoptables (cf. infra vacances d'été).

[208] Certains pays comme l'Italie et les USA adoptent chaque année un nombre croissant d'enfants colombiens à besoins spécifiques. Ainsi l'Italie qui avait adopté 99 enfants en 2005, en a adopté 344 en 2009 ; ce qui représente 70% des enfants colombiens adoptés par des familles italiennes (cf. annexe 5).

[209] Alors que depuis plusieurs années certains pays sont fortement investis dans l'adoption de ces enfants, la France avance lentement dans cette catégorie d'adoptions⁸⁷ qui **nécessite une véritable préparation des familles, un accompagnement personnalisé et un suivi des enfants et des parents, aux différentes étapes de la vie.**

⁸⁷ En 2009, sur les 792 enfants colombiens à besoins spécifiques, 99 ont été adoptés par des familles françaises (soit 35,8% des enfants colombiens adoptés).

2.3.2.2. L'Agence a mis en place récemment, en lien avec certaines associations, une démarche particulière pour faciliter l'adoption d'enfants à besoins spécifiques

- [210] Depuis 2009, il existe une procédure particulière qui concerne l'adoption d'enfants à handicap, et/ou présentant des problèmes de santé, et/ou ayant une histoire lourde et/ou traumatisante et/ou d'enfants grands, qui sont maintenant proposés en nombre important par certains pays. Les autorités centrales des pays d'origine adressent à l'Agence des dossiers d'enfants non-apparentés (procédure dite à flux inversé) pour qu'une recherche de famille puisse être mise en œuvre.
- [211] L'Agence a mis en place une procédure de concertation interne pluri-professionnelle (médicale, psychologique, administrative) entre les différents pôles et avec ses partenaires (conseils généraux, associations de familles de parents adoptants) et les pays d'origine (autorité centrale et institutions d'accueil d'enfants).
- [212] Elle est en cours de constitution de viviers de candidatures dont le projet d'adoption concerne ces profils d'enfants⁸⁸.
- [213] Lorsque l'instruction du pré dossier montre qu'une famille serait prête à adopter un tel enfant elle est contactée téléphoniquement par l'Agence pour vérifier la réalité du projet. Si elle confirme ce projet, l'AFA propose un accompagnement aux candidats. Un questionnaire⁸⁹, à remplir avec l'aide de leur médecin traitant, leur est envoyé. Un entretien avec les candidats est organisé avec le médecin et le psychologue de l'AFA. Le dossier est ensuite présenté devant une commission d'examen spécifique aux adoptions d'EBS, interne à l'Agence, composée du médecin et du psychologue de la coordinatrice du pôle information-conseil et de la responsable du pôle géographique.
- [214] A partir d'une proposition d'enfant non apparenté, l'Agence recherche dans sa base de données les familles dont le projet d'adoption peut correspondre.
- [215] Cette procédure a reçu un accueil favorable du Bureau permanent de la Conférence de la Haye, consulté en juillet 2009.
- [216] En 2009, sur les 513 enfants adoptés via l'Agence, 22 enfants ont pu trouver des familles par ce dispositif, sachant qu'au total 29,4% des enfants adoptés (soit 151) ont 6 ans ou plus et/ou présentent un ou des problèmes de santé signalés et/ou sont en fratrie de 3 enfants ou plus.
- [217] Cependant, au terme des entretiens, et après avoir fourni aux candidats des informations ou les avoir incités à poursuivre leur maturation par une formation, il y a peu ou pas du tout de candidats souhaitant accueillir ces enfants. En effet, au delà de leur passé de souffrance et de leur vécu d'abandon, ces enfants vont nécessiter un fort investissement des familles. On peut comprendre que de jeunes couples après un parcours douloureux d'infertilité puissent avoir d'emblée du mal à envisager d'adopter un enfant qui peut cumuler de multiples difficultés de vie. **Il ne peut donc s'agir que d'un projet très réfléchi et exigeant un accompagnement durable et construit avec la famille.**

⁸⁸ Et qui ont des notices d'agrément correspondant à de tels enfants.

⁸⁹ Le questionnaire actuel est construit essentiellement pour les enfants présentant des pathologies. L'Agence travaille à son adaptation aux autres situations.

Réponse de l'AFA : *S'il est vrai que les adoptants français sont moins ouverts à des projets d'adoption d'enfants à besoins spécifiques que ceux d'autres pays d'accueil, la réflexion sur ces projets d'adoptions complexes se développe malgré tout : l'appréciation « peu » correspond effectivement à cette réalité (cf. les chiffres globaux de 2009 d'ailleurs mentionnés au § [216]), mais la mention « pas du tout » est inexacte.*

Observation de la mission : *Le terme « pas du tout » employé par la mission, se rapporte aux informations données par les agents de l'Agence concernant l'absence de candidats pour accueillir un enfant atteint d'une cécité totale.*

[218] Depuis 2008, l'Agence travaille avec EFA et l'APAEC (association de parents adoptifs d'enfants colombiens) pour accompagner les familles en organisant des préparations prenant en compte les caractéristiques des enfants.⁹⁰ Un cahier d'autoréflexion⁹¹ et l'apport de témoignages de familles complètent cette formation qui a pour objectifs de :

- renforcer la maturation du projet d'adoption, la confrontant à la réalité de l'enfant grand ou en fratrie, et à son histoire souvent ponctuée de maltraitance ;
- aider les adoptants à formuler d'autres questions concernant l'éducation et la parentalité au regard des différences de culture ;
- verbaliser leurs attentes et savoir rechercher l'aide nécessaire.

Recommandation n°25 : *La DGCS, en lien avec l'AFA, doit faire évoluer le dispositif réglementaire pour rendre obligatoires les modules d'information pour les parents souhaitant adopter des enfants à besoins particuliers (fratrie, santé, handicap, grand enfant) et venant de pays à culture et mode de vie différents.*

2.3.2.3. L'AFA participe à la mise en œuvre d'un programme innovant

[219] Les autorités colombiennes ont développé depuis plusieurs années des programmes orientés vers l'adoption d'enfants grands et à besoins spécifiques, avec l'organisation de séjours de vacances à l'étranger. Un tel programme est organisé par la Colombie depuis 2004 avec l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique. En 2010, la Colombie en a fait un point conditionnant les futures adoptions d'enfants colombiens par des familles françaises. Celles-ci ont adopté 170 enfants en 2009⁹².

Réponse du S.A.I. : *La lecture de ce paragraphe et des suivants ainsi que celle de l'annexe 6 ferait apparaître que l'expérimentation du programme « Vacances d'été » pour des enfants colombiens, serait une initiative de l'AFA.*

En réalité, ce programme a été initié dès 2009, à la demande des autorités colombiennes, lors de deux missions à Bogota de l'ambassadeur chargé de l'adoption internationale, accompagné de la directrice générale de l'AFA. Dans cette affaire, l'Agence n'est pas seule puisque un OAA, « Arc en Ciel » participe aussi à cette expérience, dont il faut souligner qu'elle a été financée presque entièrement sur crédits de coopération du SAI.

Un débriefing a eu lieu à l'automne au SAI et des conclusions vont être adressées prochainement à l'autorité centrale colombienne.

Le SAI apprend à l'occasion de ce rapport d'audit, que l'AFA a adressé à ce sujet à l'ADF un document en date du 26 novembre dont il n'a pas eu connaissance...

⁹⁰ Module pour accueillir un enfant déjà grand ou une fratrie en Colombie conçu pour être mis en œuvre dans les départements sous le pilotage du correspondant départemental de l'AFA.

⁹¹ « Adopter un enfant déjà grand ou en fratrie » - cahier de réflexion pour se préparer à l'accueil d'un enfant colombien – AFA et APAEC.

⁹² L'Italie, l'Espagne, la France et les USA sont les premiers pays en nombre d'enfants colombiens adoptés.

Observation de la mission : *Le programme a en effet été initié à la demande des autorités colombiennes, le SAI l'a largement financé. Quant à l'OAA « Arc en Ciel », la mission y fait référence dans la note de bas de page 120 de l'annexe 6 du rapport.*

Le dernier alinéa de la réponse du SAI montre bien que des progrès sont encore nécessaires pour améliorer la communication entre l'Agence et l'autorité centrale française. La recommandation n°6 de la mission ne s'applique pas uniquement à la stratégie d'implantation de l'AFA à l'étranger.

[220] Ce dispositif (cf. annexe 6) permet à des enfants colombiens déclarés adoptables, déjà grands, parfois adolescents, en phase d'autonomisation (entre 8 et 14 ans) et placés en institution, de partir en vacances à l'étranger pendant 3 semaines, dans des familles, avec l'éventualité d'une issue vers une adoption en cas d'accord réciproque⁹³. La Colombie organise un dispositif de suivi particulier du devenir de ces enfants.

[221] Cinq familles, dont l'Agence suivait le dossier, se sont portées volontaires⁹⁴. Les dossiers ont été proposés à l'autorité centrale colombienne (ICBF) qui a choisi une famille pour chaque enfant ou fratrie : 1 fratrie de 3 enfants de 12, 9 et 7 ans, une fratrie de 2 enfants de 11 et 10 ans et trois enfants de 9 ans.

[222] Pour sécuriser le programme, l'Agence a demandé l'accord et l'appui des services de protection de l'enfance des départements de résidence⁹⁵ des familles qui ont participé à l'expérimentation. L'APAEC s'est associée à l'organisation et la préparation des familles. Elle a également assuré toute l'aide nécessaire pendant le séjour des enfants.

[223] Le premier bilan dressé par l'AFA est jugé positif (implication des candidats, mobilisation des conseils généraux, bonne intégration des enfants, bonne circulation de l'information entre les intervenants) ce qui a été facilité par le nombre restreint d'enfants concernés.

[224] Depuis le retour des enfants, 4 familles accompagnées par l'AFA ont transmis à l'ICBF une lettre d'intention pour adopter ces enfants. Leur dossier doit passer devant le comité d'apparement colombien et le Défenseur des enfants. Leur tuteur, doit également se prononcer sur la procédure engagée. D'un commun accord, après un séjour sans problème particulier, un enfant et une famille n'ont pas souhaité poursuivre ensemble un projet d'adoption.

[225] Après retour d'expérience et analyse, l'Agence a identifié certains événements qui nécessitent prudence et anticipation lors du renouvellement du programme (cf. annexe 6). Des pistes de perfectionnement méritent d'être travaillées : développer plus précocement la concertation entre les intervenants et construire le programme plus en amont, mieux préparer les familles (aspects linguistiques) et associer de façon plus intense les conseils généraux (contact, formation si besoin, préparation plus précoce...).

Réponse de l'AFA : *Une saisine des tutelles par l'AFA a d'ores et déjà été adressée en ce sens afin de mieux anticiper et préparer le programme « Vacaciones de verano » de l'été 2011.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire*

[226] Un courrier vient d'être adressé au Président de l'ADF pour lui présenter le bilan et envisager des collaborations pour le renouvellement de l'expérimentation sur l'été 2011 pour une vingtaine d'enfants ; un échéancier lui est également proposé pour mieux organiser le programme.

⁹³ Enfants grands capables de discernement.

⁹⁴ Une famille était suivie par l'OAA Arc en Ciel.

⁹⁵ Il s'agit du Calvados, des Pyrénées Atlantiques, de la Haute Vienne, du Puy de Dôme et des Landes.

Recommandation n°26 : Poursuivre le programme « vacances d'été avec la Colombie » en mettant en place une procédure d'évaluation du dispositif en lien avec les pays qui ont une expérience plus ancienne de ce programme (USA notamment).

Recommandation n°27 : Organiser, en lien et avec l'accord des familles, le suivi des enfants grands qui auront bénéficié d'une adoption dans les suites de ces séjours de « vacances d'été avec la Colombie ».

2.3.3. L'autorisation prochaine donnée à l'AFA d'assurer une mission d'intermédiation financière va générer une charge de travail supplémentaire

2.3.3.1. La modification de la convention constitutive du GIP devrait permettre à l'Agence d'assurer une mission d'intermédiation financière

[227] Jusqu'à présent, la convention constitutive du GIP de 2005 ne permettait pas à l'Agence d'assurer un accompagnement financier des familles adoptantes lorsqu'elles se rendent dans le pays d'origine de l'enfant, alors que les OAA se chargent de réaliser les dépenses à effectuer sur place. Comme le relevait la Cour des Comptes en 2009, « les candidats à l'adoption qui ont choisi l'AFA doivent ainsi faire face seuls aux diversités des situations et des intermédiaires, dans des pays dont ils ne maîtrisent généralement ni la langue ni la réglementation »⁹⁶. Ainsi, lorsque les familles se rendent dans le pays d'origine lors de la finalisation de la procédure d'adoption, elles doivent assurer elles-mêmes le versement, parfois en numéraire, des sommes d'argent nécessaires à la rémunération des différents intermédiaires locaux.

[228] Un arrêté approuvant les modifications de la convention constitutive du GIP proposées par l'Assemblée générale du groupement devrait prochainement autoriser l'Agence à assurer les fonctions d'intermédiaire, « y compris, les cas échéant, sur le plan financier ». Pour autant, bien que signé par le Ministre en charge de la Solidarité et le Ministre en charge du Budget le 17 septembre 2010, il n'a toujours pas été publié au Journal officiel. Ce texte rappelle que « le coût des pièces justificatives du dossier et de la procédure locale dans le pays d'origine de l'enfant est à la charge des candidats à l'adoption » et précise que « ce flux est pris en charge par l'agence française de l'adoption, à ce titre, lorsque l'intermédiation financière est mise en place dans les pays concernés ».

2.3.3.2. L'instauration de l'intermédiation financière n'implique pas la mise en place systématique d'une régie d'avance

[229] La mise en œuvre de l'intermédiation financière peut nécessiter la mise en place de régies d'avances dans les pays d'origine, avec pour conséquence une augmentation des effectifs de l'Agence à l'étranger. Pour autant, cette nouvelle mission donnée à l'Agence n'implique pas systématiquement de mettre en place une régie d'avance dans chacun des pays d'origine. En effet, dès lors qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer des versements en numéraire et que les autorités locales n'imposent pas l'ouverture d'un compte dans un établissement bancaire local, le comptable public de l'Agence peut procéder directement à des virements bancaires à l'étranger.

⁹⁶ Cour des comptes, « l'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale », rapport public annuel 2009

2.3.3.3. L'intermédiation financière induit une charge de travail supplémentaire qui devra être évaluée par l'Agence

[230] Quelle que soit la solution retenue, la mise en place de l'intermédiation financière va générer des charges administratives supplémentaires, tant au sein de la cellule administrative et financière (augmentation du nombre d'opérations de mandatement) que pour le comptable public.

[231] Par ailleurs, les sommes dépensées localement par l'AFA au titre de l'intermédiation financière au profit des familles devront être récupérées auprès des familles. Quel que soit le montant des sommes concernées, la cellule administrative et financière devra, d'une part, adresser aux familles un état des sommes à payer et, d'autre part, adresser au comptable un titre de recettes afin qu'il puisse s'assurer du recouvrement des sommes engagées.

[232] Il importe que l'Agence détermine rapidement le type de procédure qu'elle compte mettre en place dans les différents pays d'origine et qu'elle évalue les conséquences en termes de charge de travail supplémentaire.

Recommandation n°28 : L'AFA doit évaluer la charge de travail supplémentaire générée par la mise en place de l'intermédiation financière et ses conséquences en matière de ressources humaines (effectifs et compétences), tant au siège de l'Agence que dans les pays d'origine.

3. UN OBJECTIF AMBITIEUX DESSERVI PAR UN PILOTAGE INSUFFISANT

3.1. *Le nombre d'adoptions réalisées par l'Agence n'est pas à la hauteur des attentes initiales*

3.1.1. **L'AFA constitue un opérateur important dans les pays signataires de la convention de La Haye mais ne parvient pas à s'imposer dans les autres pays**

[233] Comme le soulignait le rapport d'information déposé par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi portant réforme de l'adoption, « cette réforme est issue d'un long travail préparatoire fondé sur le constat que le système français d'adoption ne permet plus de répondre aux besoins des candidats à l'adoption et aux exigences, de plus en plus nombreuses, des pays d'origine des enfants ». Dans ce contexte, le député de la Loire et Président de l'AFA, estimait que l'annonce de la création de l'Agence allait générer énormément d'espoirs mais engendrer énormément de désillusions.

3.1.1.1. La place de l'AFA comme opérateur de l'adoption internationale tend à diminuer

[234] Depuis la création de l'AFA, la proportion d'adoptions internationales réalisées par l'Agence diminue alors que la proportion d'adoptions réalisées par les OAA augmente. Si le nombre d'adoptions individuelles a diminué en 2007, lors de la création de l'Agence, on constate que la part des adoptions individuelles reste relativement stable depuis cette date.

[235] La répartition des adoptions françaises réalisées à l'étranger par type de démarche montre que l'Agence a repris, dès sa création, la part des adoptions réalisées antérieurement par la MAI du ministère chargé des affaires étrangères, ainsi qu'une petite proportion des adoptions individuelles, mais que ses résultats ne cessent de baisser au profit des adoptions réalisées par les OAA.

Tableau 2 : Répartition des adoptions françaises à l'étranger par type de démarche

Année	2006		2007		2008		2009		1er semestre 2010	
	nbre	%	nbre	%	nbre	%	nbre	%	nbre	%
Individuelles	1942	48,8	1199	37,9	1212	37,1	1189	39,4	750	41,8
OAA	1454	36,6	1322	41,9	1404	42,9	1316	43,6	811	45,2
AFA	0	0	602	19	582	17,8	514	17	233⁹⁷	13
MAI	581	14,6	39	1,2	73	2,2	0	0	0	0
Total	3977	100	3162	100	3271	100	3018	100	1794	100

Source : SAI

Réponse du S.A.I. :

Les chiffres 2010 montrent la répartition suivante :

- o Adoptions individuelles : 41%*
- o Adoptions AFA : 16%*
- o Adoptions OAA. : 43%*

Ces statistiques sont influencées par les adoptions en Haïti. Hors Haïti, le chiffre des OAA est de 49%, celui des individuels de 35% et ceux de l'AFA de 22%.

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

3.1.1.2. Mais l'AFA réalise près de la moitié des adoptions françaises enregistrées dans les pays parties à la convention de La Haye

[236] La part des adoptions françaises réalisées dans les pays signataires de la convention de La Haye a fortement diminué depuis 2007, passant de 38% en 2007 à 28% en 2008 et 28% en 2009. Au cours du 1er semestre 2010, seules 20% des adoptions internationales concernaient des pays parties à la convention de La Haye. Or, l'essentiel de l'activité de l'AFA se situe au sein de pays signataires, où elle réalise près de la moitié des adoptions françaises.

[237] Pour autant, si l'augmentation du nombre de pays parties à la convention de La Haye contribue à réduire le nombre d'enfants proposés à l'adoption internationale, elle tend aussi à augmenter le nombre de pays dans lesquels l'Agence peut se positionner comme un acteur français de premier plan, en l'absence de démarche individuelle.

Tableau 3 : Répartition des adoptions françaises dans les pays signataires de la convention de La Haye, par type de démarche

Année	2006		2007		2008		2009		1er semestre 2010	
	nbre	%	nbre	%	nbre	%	nbre	%	nbre	%
Individuelles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OAA	683	54	587	49,2	371	40,6	422	50,3	172	48,6
AFA	0	0	566	47,5	469	51,4	417	49,7	182	51,4
MAI	581	46	39	3,3	73	8	0	0	0	0
Total	1264	100	1192	100	913	100	839	100	354	100

Source : SAI/Traitement réalisé à la demande de la mission

⁹⁷ Au 30 novembre 2010, l'AFA déclare avoir réalisé 494 adoptions, soit environ 11,5% de plus que l'an dernier à la même date (source AFA).

3.1.2. La performance des OAA par rapport à celle de l'AFA mérite d'être nuancée

3.1.2.1. Les ressources et les charges de l'AFA sont sans commune mesure avec celles d'un OAA

[238] L'AFA ne peut compter que sur une ressource humaine salariée, ce qui lui garantit un effectif relativement stable mais limité, contrairement aux OAA, de statut associatif et qui fonctionnent quasi exclusivement avec des bénévoles. A titre d'exemple, l'OAA Médecins du monde ne compte que 4 salariés pour 239 bénévoles.

[239] L'AFA fonctionne exclusivement avec un financement public et perçoit à ce titre une subvention de 3,758 M€ en 2010, dont 66% sont consacrés aux dépenses de personnel. En comparaison, le budget adoption de MDM s'élève à 573 K€ en 2009⁹⁸, dont 33% sont consacrés aux frais de personnel du siège (4 salariés). En prenant le rapport entre le budget total consommé en 2009 par les deux opérateurs et le nombre d'adoptions réalisées dans l'année, on constate que le « coût » unitaire d'une adoption s'élève à 3 739 € pour MDM⁹⁹ (avec 98% de bénévoles) et à 5 973 € pour l'AFA¹⁰⁰. En faisant abstraction de la masse salariale, qui représente 66% des dépenses de l'AFA en 2009, le « coût de fonctionnement » unitaire pour une adoption descend à 2 046 € pour l'AFA et à 2 519 € pour MDM¹⁰¹. En l'absence d'information sur le temps consacré aux OAA par les bénévoles, il n'a pas été possible de valoriser le bénévolat.

Réponse du S.A.I. : *Ces chiffres ne prennent pas en compte un aspect important de la dépense publique pour le fonctionnement de l'AFA et donc pour le coût d'une adoption par l'AFA : l'apport des conseils généraux, notamment en ressources humaines (correspondants AFA). Nonobstant le paragraphe 260 et la recommandation n°30.*

Observation de la mission : *« L'importance » du coût relatif à l'apport des conseils généraux n'est pas démontrée, comme le regrette la mission (paragraphe 260) et c'est l'objet de la recommandation n°30.*

[240] Par ailleurs, il convient de souligner que plusieurs OAA rencontrés par la mission ont fait part de leurs difficultés à conserver un nombre suffisant de bénévoles pour le maintien de leur activité.

[241] Les ressources des OAA proviennent essentiellement de la participation des familles aux frais de fonctionnement de l'organisme, et dans une moindre mesure de subventions publiques versées par le SAI (programme 151) et par la DGCS (dépenses de formation versées au Collectif pour l'adoption internationale).

[242] Entre 2008 et 2009, le soutien financier accordé par le SAI aux OAA a augmenté de plus de 41%, mais reste limité, passant de 125 740 € en 2008, répartis entre 28 organismes, à 177 777 € en 2009, répartis entre 30 organismes. Il a été ramené à 124 444 € en 2010, un niveau inférieur à celui alloué en 2008, lui-même en baisse par rapport aux années précédentes, ce que déplore le SAI dont l'objectif de professionnalisation des OAA est devenu une priorité dans la perspective d'une fin programmée des adoptions individuelles dans plusieurs pays.

⁹⁸ Médecins du monde, rapport financier 2009.

⁹⁹ 152 enfants adoptés en 2009 pour un coût annuel de la mission adoption s'élevant à 573 K€

¹⁰⁰ 513 enfants adoptés en 2009 pour un budget consommé à hauteur de 3 064 K€

¹⁰¹ La masse salariale de la mission adoption de MDM est évaluée à 190 K€ dans le bilan annuel 2009 de MDM.

Tableau 4 : Evolution des subventions versées par l'Etat aux OAA

Ministère	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MAI/SAI	142 882 €	134 650 €	130 700 €	125 740 €	177 777 €	124 444 €
DGCS	73 671 €	48 952 €	10 000 €	13 062 €	12 054 €	12 000 €
Total	216 553 €	183 602 €	140 700 €	138 802 €	189 831 €	136 444 €

Source : Rapport d'information du Sénat /SAI/DGCS

Réponse du S.A.I. :
euros.

Pour 2011, le montant des subventions du SAI aux OAA sera de 188.100

Observation de la mission :

Pas de commentaire.

3.1.2.2. L'estimation des frais de procédure présentée par l'AFA aux adoptants est inférieure au décompte des sommes demandées par les OAA

[243] Les OAA qui souhaitent obtenir l'habilitation du ministre chargé des affaires étrangères doivent fournir un décompte des sommes qui seront demandées aux futurs adoptants selon un modèle fixé par arrêté, qui distingue trois grandes catégories de dépenses à la charge de l'adoptant : la participation aux frais de fonctionnement de l'organisme, la constitution du dossier des adoptants ainsi que les procédures locales d'adoption. Ces estimations ne comprennent ni les frais de voyage de l'enfant et de ses parents, ni les frais de séjour sur place.

[244] Les adoptants passant par l'AFA n'ont pas à s'acquitter de dépenses relatives aux frais de fonctionnement de l'organisme, pris en charge par la subvention versée par l'Etat.

[245] La mission regrette que les fiches d'estimation des frais de procédure présentées par l'AFA pour chaque pays d'origine ne respectent pas le mode de décompte qui s'impose aux OAA (hors participation aux frais de fonctionnement), que la présentation des postes de dépenses soit particulièrement hétérogène en fonction des pays d'origine et qu'elle manque parfois de lisibilité. De surcroît, en fonction des pays d'origine, ces fiches d'estimation de frais de procédure ne sont pas toujours disponibles sur le site internet de l'Agence.

Recommandation n°29 : Dans un souci de transparence, l'AFA doit adopter le mode de décompte des sommes qui seront demandées aux candidats à l'adoption prévu par l'arrêté du 23 octobre 2002 et qui s'impose aux OAA.

[246] Malgré ces difficultés, lorsque les données présentées par l'AFA le permettent, les comparaisons effectuées par la mission montrent que le montant total à la charge de l'adoptant, (hors frais de voyage de l'enfant et de ses parents, et hors frais de séjour sur place) est moins élevé en passant par l'intermédiaire de l'AFA, ce qui est cohérent avec la prise en charge des frais de fonctionnement de l'Agence par l'Etat (Cf. supra).

Tableau 5 : Montant total à la charge de l'adoptant (hors frais de voyage et de séjour sur place)

Opérateurs	Burkina Faso	Madagascar	Colombie	Thaïlande
AFA	1 511 € à 2 411 €	1 070 €	2 600 € à 3 100 €	2 862 € au minimum
Accueil aux enfants du monde	4 455 €	4 555 €	/	/
Amadea	/	4 969 €	/	/
Arc en Ciel	/		3 644 €	/
La cause	/	4 230 €	/	/
Diaphanie	/	/	4 550 € à 8 861 €	/
Enfance Avenir	/	5 352 €	/	/
La famille adoptive française	/	/	3 453 € à 9 112 €	/
Lumière des enfants	4 199 €	4 950 €	/	/
Médecins du monde	/	4 300 €	6 195 €	/
Orchidée adoption	/	/	/	5 800 € à 6 120 €

Source : SAI (données relatives aux OAA) et AFA, données disponibles en octobre 2010

[247] De surcroît, lorsque les éléments présentés par l'AFA permettent d'effectuer des comparaisons, il s'avère que même en faisant abstraction des « frais de fonctionnement de l'organisme » propres aux OAA, les frais de procédure présentés par l'Agence restent inférieurs aux frais de constitution du dossier et aux frais de procédure locale présentés par les OAA, hormis pour la Colombie et la Thaïlande.

Tableau 6 : Frais de constitution du dossier et frais de procédure locale à la charge de l'adoptant

Opérateurs	Burkina Faso	Madagascar	Colombie	Thaïlande
AFA	1 511 € à 2 411 €	1 070 €	2 600 € à 3 100 €	2 862 € au minimum
Accueil aux enfants du monde	3 615 €	2 915 €	/	/
Amadea	/	3 124 €	/	/
Arc en Ciel	/	/	2 344 €	/
La cause	/	3 430 €	/	/
Diaphanie	/	/	2 492 € à 6 803 €	/
Enfance Avenir	/	2 750 €	/	/
La famille adoptive française	/	/	2 453 € à 8 112 €	/
Lumière des enfants	2 399 €	3 150	/	/
Médecins du monde	/	3 150 €	5 045 €	/
Orchidée adoption	/	/	/	1 950 € à 2 270 €

Source : SAI (données relatives aux OAA) et AFA, données disponibles en octobre 2010

3.2. *L'implication des partenaires de l'Agence et des ministères de tutelle ne s'est manifestée que tardivement*

3.2.1. Lors de sa création, l'Agence ne disposait d'aucune orientation stratégique

3.2.1.1. Le SAI, Autorité centrale pour l'adoption internationale, n'a été créé qu'en avril 2009

[248] L'Ambassadeur chargé de l'adoption internationale a été désigné pour exercer ses fonctions à compter du 15 juillet 2008¹⁰² et le service chargé de l'adoption internationale du ministère chargé des affaires étrangères n'a été désigné en tant qu'Autorité centrale pour l'adoption internationale qu'en avril 2009¹⁰³. Ainsi, comme cela a déjà été mentionné supra, durant les trois premières années de fonctionnement de l'AFA, l'absence d'autorité de régulation sur l'implantation et la complémentarité de l'Agence et des OAA dans les différents pays d'origine a laissé les opérateurs livrés à eux-mêmes.

3.2.1.2. La convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et l'AFA n'a été signée qu'en novembre 2009

[249] La première COG entre l'Etat et l'AFA n'a été signée que le 24 novembre 2009, par la Secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité, le Ministre chargé des affaires étrangères, le Ministre chargé du budget et des comptes public, ainsi que par le Président de l'Agence.

[250] Cette COG couvre la période 2009-2011 et vise à définir :

- Les objectifs devant être fixés à l'AFA ;
- Les actions résultant des objectifs et devant être menées par l'AFA ;
- Les ressources budgétaires au regard des objectifs et des actions précitées ;
- Le suivi et l'évaluation de la convention.

[251] Quatre objectifs opérationnels ont été fixés à l'Agence :

- Définir une stratégie de l'action de l'Agence dans les pays d'origine et améliorer le suivi des procédures d'adoption ;
- Optimiser l'information et la communication sur l'adoption internationale ;
- Renforcer l'accompagnement des adoptants en France et à l'étranger ;
- Renforcer l'accompagnement des correspondants départementaux et locaux.

[252] Par ailleurs, l'AFA a reçu pour objectif d'optimiser ses ressources, notamment par la mise en place d'outils de pilotage.

[253] La COG prévoit que le suivi de sa mise en œuvre doit donner lieu à trois rencontres par an entre l'Agence et ses ministères de tutelle. Par ailleurs, l'évaluation de la COG doit donner lieu à un bilan d'étape annuel et à un bilan global en fin de convention. Pour autant, la mission constate qu'aucun suivi de la mise en œuvre de la COG et des objectifs à atteindre n'a été réalisé avant le premier bilan d'étape présenté en novembre 2010.

¹⁰² Décret du 27 juin 2008 portant nomination d'un ambassadeur chargé de l'adoption internationale – M. Monchau (Jean-Paul).

¹⁰³ Décret n°2009-407 du 14 avril 2009 relatif à l'Autorité centrale pour l'adoption internationale.

3.2.2. L'implication des membres du GIP est très inégale

3.2.2.1. La convention constitutive du GIP n'a pas encore été signée par tous les présidents de conseils généraux

[254] L'AFA est un GIP dont la convention constitutive a été approuvée par arrêté du 12 décembre 2005. Ce groupement est créé pour une durée de six ans. A échéance, la convention pourra être expressément reconduite, sur proposition du Conseil d'administration, après décision de l'Assemblée générale et approbation par les autorités de tutelle¹⁰⁴.

[255] Ce GIP est constitué entre :

- l'Etat, avec un représentant de chacun des ministres en charge de la famille, des affaires étrangères, de la justice, des collectivités locales, de l'outre-mer, et de deux personnalités qualifiées ;
- les départements représentés par le président de leur Conseil général ;
- trois fédérations d'OAA, soit la fédération France adoption, la fédération française des organismes autorisés pour l'adoption et le collectif pour l'adoption internationale.

Réponse du S.A.I. : *Parmi les personnalités qualifiées, le Président de l'AFA est un élu à l'Assemblée Nationale. Les séances du bureau, du conseil d'administration et de l'assemblée générale mettent en évidence le rôle prépondérant du Président, et ceci depuis 2006. Sa qualité de parlementaire crée une situation particulière car, comme tous les élus, il est sollicité et soumis à la pression des adoptants. Il en serait de même probablement pour tout parlementaire. On peut cependant s'étonner que le Président de l'AFA ait indiqué à plusieurs reprises qu'il ne prendrait jamais position contre l'adoption individuelle, alors même que l'AFA doit avoir précisément pour rôle d'accompagner nos compatriotes qui, autrement, se tournent vers une procédure individuelle dont on connaît les risques et qui crée une concurrence pour l'AFA (voir le cas de la Russie).*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

[256] Dans leurs rapports entre eux, les droits statutaires des membres du groupement sont répartis ainsi : 50% Etat, 45% Départements et 5% personnes morales de droit privé.

[257] En octobre 2010, la mission constate que 12 présidents de conseils généraux n'ont pas signé la convention constitutive du GIP¹⁰⁵.

3.2.2.2. La contribution des départements au fonctionnement du GIP mériterait d'être portée à la connaissance de ses membres

[258] La contribution financière de l'Etat est inscrite sur les crédits du programme 106 de la DGCS. Par ailleurs, l'Etat peut apporter des contributions au fonctionnement du groupement sous toute autre forme. La contribution des départements est fournie sous toute forme de contribution au fonctionnement du groupement, notamment la valorisation en équivalence salariale du correspondant départemental. La contribution des personnes morales de droit privé est fournie sous toute forme de contribution au fonctionnement du groupement.

¹⁰⁴ Article 5 de la convention constitutive du GIP « Agence Française de l'Adoption ».

¹⁰⁵ Annexe 7, liste des départements ayant ratifié la convention constitutive du GIP « AFA » (source AFA).

[259] Le rapport d'information sur la mise en application de la loi portant réforme de l'adoption, déposé en mars 2006 à l'Assemblée nationale, faisait état des préoccupations formulées par le président de la commission des politiques sociales et familiales de l'ADF quant aux charges générées par la réforme de la procédure d'adoption et qui devront être assumées par le correspondant départemental.

[260] La valorisation en ETP des correspondants départementaux est très hétérogène en fonction des départements. Elle varie de 0,1 ETP à 3,5 ETP, selon les éléments transmis à l'AFA par les conseils généraux, sachant que 47 départements n'ont transmis aucune information à l'AFA. Ce constat ne permet pas de dégager des éléments suffisamment pertinents pour évaluer le coût de cette fonction.

Recommandation n°30 : La question de la transmission des informations relatives à la contribution des départements au fonctionnement du GIP, à travers la valorisation en ETP des correspondants départementaux, devrait être inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de l'Assemblée générale du groupement.

3.2.2.3. La composition du GIP mériterait d'être étendue aux représentants de parents adoptifs

[261] L'assemblée générale est constituée de l'ensemble des membres du GIP. Elle se réunit sur convocation du Président du CA au moins une fois par an. L'Assemblée générale comporte trois collèges :

- 1er collège composé des représentants de l'Etat ;
- 2ème collège composé des présidents des Conseils généraux ;
- 3ème collège composé des présidents des trois fédérations d'OAA.

[262] Aucun représentant des familles adoptives n'est membre du GIP. Il serait souhaitable de les associer à la composition du groupement en ouvrant le 3ème collège aux présidents d'Enfance et famille d'adoption et du Mouvement pour l'adoption sans frontière, ce qui leur permettrait de participer aux l'Assemblées générales, a fortiori dans la perspective de la reprise par l'AFA des adoptions individuelles dans certains pays.

Recommandation n°31 : Elargir la composition du GIP (3ème collège) aux deux principales associations de parents adoptifs.

Réponse du S.A.I. : *Faire entrer ces deux associations dans le 3ème collège du GIP serait dangereux. D'autres associations (Cœur Adoption, les APPO) demanderont instantanément le même traitement. Ces associations peuvent être des partenaires utiles mais, organiquement, elles voudront aussi un droit de regard sur la gestion du GIP.*

Observation de la mission : *Dans la perspective de la disparition progressive de l'adoption individuelle, la mission estime nécessaire d'intégrer des représentants des associations de parents adoptifs aux travaux de l'assemblée générale de l'Agence. La question de la représentativité des associations sera examinée par les tutelles.*

[263] Le groupement est administré par un Conseil d'administration de 18 membres, qui se réunit au moins deux fois par an sur convocation du Président. Le Président est élu parmi le 1er collège. Le Conseil d'administration est composé de :

- 7 représentants de l'Etat ;
- 10 Présidents de conseils généraux désignés sur proposition de l'Assemblée des départements de France ;

- 1 représentant des personnes morales de droit privé élu parmi les Présidents de ces fédérations d'OAA.

[264] Le bureau du conseil d'administration est composé de six membres : le président, les deux vice-présidents, deux administrateurs appartenant au 1er collège et un administrateur appartenant au 2ème collège.

[265] Le directeur général est nommé par le Conseil d'administration sur proposition du Président après examen des candidatures par le bureau. Il dirige l'ensemble des activités relatives au fonctionnement du groupement et est assisté par un comité de suivi qui devrait se réunir au moins deux fois par an. Il s'avère que la dernière réunion du Comité remonte à novembre 2009 et qu'il ne s'est réuni qu'une seule année selon la périodicité requise (en 2007).

Réponse de l'AFA : *L'AFA souhaiterait préciser qu'un comité de suivi s'est déroulé dans les locaux de l'Agence le 8 novembre 2010.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

3.2.2.4. Les instances de pilotage et d'administration du GIP se réunissent de manière très inégale et peuvent s'avérer chronophages

[266] Il s'avère qu'au cours des premières années de fonctionnement de l'Agence, plusieurs réunions de l'Assemblée générale ont dû être annulées en 2005, 2006 et 2008, faute de quorum. Des efforts ont été entrepris pour améliorer les délais d'envoi des convocations et ce type de désagrément ne s'est pas reproduit depuis novembre 2008.

[267] La mission constate que le nombre de réunions organisées chaque année au titre de ces différentes instances est parfois très important (14 réunions en 2009), ce qui mobilise beaucoup d'énergie et peut s'avérer préjudiciable à l'organisation du fonctionnement courant de l'Agence. La tendance observée en 2010 est beaucoup plus raisonnable et devrait laisser à la Directrice générale le temps nécessaire pour se consacrer au fonctionnement de l'Agence.

[268] Par ailleurs, le rôle décisionnel du Conseil d'administration mériterait d'être renforcé, notamment par un ordre du jour plus précis, dans le but de fixer des orientations claires à la Directrice générale.

[269] On remarque que depuis l'assemblée générale du 8 octobre 2008, le ministère chargé des collectivités locales se fait représenter par un membre du ministère chargé de la famille.

Tableau 7 : Réunions des instances de pilotage et d'administration de l'Agence

	2006	2007	2008	2009	2010
Assemblée générale (minimum 1/an)	11/01/06 27/09/06* 11/10/06	04/04/07 10/10/07	08/10/08* 16/10/08	13/05/09 22/10/09	20/05/10
Conseil d'administration (minimum 2/an)	11/01/06 08/02/06 05/04/06 27/06/06 12/09/06	04/07/07 26/09/07	27/02/08 25/06/08 24/09/08 10/12/08	14/01/09 11/02/09 18/03/09 24/06/09 30/09/09	27/01/10 14/04/10 05/10/10
Bureau du CA	15/03/06 22/11/06	11/09/07 20/12/07	30/04/08 19/11/08 26/11/08 10/12/08	13/01/09 10/02/09 24/02/09 16/04/09 22/05/09 09/09/09	13/01/10 20/03/10
Comité de suivi (minimum 2/an)	14/09/06	12/04/07 12/10/07	30/04/08	10/11/09	

Source : Comptes rendus de réunion transmis à la mission par l'AFA

- [270] La mission tient à préciser que si la formule du GIP comporte des défauts, elle permet cependant d'associer largement les conseils généraux, dont les correspondants départementaux constituent le seul relais de l'Agence dans les départements. Par ailleurs, ce statut devrait permettre d'élargir la composition du GIP aux associations de parents adoptifs.
- [271] La constitution d'un opérateur sous statut d'établissement public n'aurait probablement pas évité les faiblesses de pilotage et de fonctionnement interne relevées par la mission.
- [272] Pour autant, la mission n'a pas expertisé (ce n'était pas son mandat) la question du statut le plus approprié pour un opérateur public en charge de l'adoption internationale. Cette question mériterait d'être étudiée afin de s'assurer qu'un statut d'établissement public, associant les conseils généraux et les associations de parents adoptifs, ne faciliterait pas la gouvernance de l'Agence.

Recommandation n°32 : Dans la perspective du renouvellement du GIP, étudier quel serait le statut les plus adapté pour améliorer la gouvernance de l'Agence, en tant qu'opérateur public de l'adoption.

Réponse du S.A.I. :

La réflexion sur le statut de l'AFA paraît devoir être lancée dès à présent.

Observation de la mission :

Cf. réponse de la mission au paragraphe 156.

3.3. *L'Agence n'est pas en mesure d'optimiser l'utilisation de ses ressources*

3.3.1. **Le pilotage interne de l'Agence n'est pas à la hauteur de ses enjeux**

3.3.1.1. Aucune lettre de mission ni objectif de performance n'ont été donnés à la Directrice générale depuis sa prise de fonction

[273] L'actuelle Directrice générale est une magistrate, mise à la disposition de l'Agence par le ministère de la justice. Nommée par le Conseil d'administration sur proposition du Président, après examen des candidatures par le bureau, elle a pris ses fonctions le 1er avril 2009.

[274] La Directrice générale dirige l'ensemble des activités relatives au fonctionnement du groupement et veille à la réalisation des décisions prises par l'Assemblée générale, le Conseil d'administration et le bureau¹⁰⁶. Aucune lettre de mission n'a été adressée à la directrice générale de l'Agence depuis sa prise de fonction.

[275] Dans le cadre d'une mise à disposition et à fortiori en l'absence de lettre de mission comportant des objectifs de performance, le Président du Conseil d'administration n'est pas en mesure de se prononcer sur le niveau de rémunération de la directrice générale.

Recommandation n°33 : Il serait souhaitable que le poste de directeur général soit rémunéré sur le budget de l'Agence et que son titulaire dispose d'une lettre de mission assortie d'objectifs de performance afin, notamment, que le montant de sa prime puisse être ajusté aux résultats obtenus.

Réponse du S.A.I. : *Nos interlocuteurs habituels (Unicef, Bureau permanent de La Haye, ONG comme - le SSI et Terre des Hommes) pourraient être choqués d'apprendre que la rémunération de la directrice générale est liée à sa « performance », ne peut cependant pas être mesurée qu'en lien avec le nombre des adoptions réalisées. L'impact médiatique pourrait être destructeur au plan international pour notre image en matière d'adoption.*

Observation de la mission : *La mission rappelle que la « performance » de la Directrice générale doit être appréciée au regard des objectifs qui lui sont fixés et non en fonction du nombre d'adoptions réalisées.*

[276] Par ailleurs, la mise à disposition de la Directrice générale, présentée par les interlocuteurs de la mission comme une contribution du ministère de la justice au fonctionnement du GIP, n'est pas imposée par la convention constitutive. Sa pérennité n'est donc pas assurée et il est fort probable que, dans l'hypothèse où le poste de directeur général ne serait plus occupé par un magistrat, l'AFA soit amenée à prendre en compte cette charge nouvelle sur sa masse salariale. En effet, le directeur général étant nommé par le Conseil d'administration sur proposition du Président après examen des candidatures par le bureau, le ministère de la justice n'intervient pas dans ce processus de décision.

¹⁰⁶ Article 31 de la convention constitutive du GIP « Agence Française de l'Adoption ».

3.3.1.2. L'organisation interne de l'Agence ne facilite pas son pilotage opérationnel et mériterait d'être simplifiée

[277] L'organisation interne de l'Agence ne favorise pas l'existence d'un pilotage opérationnel efficace.

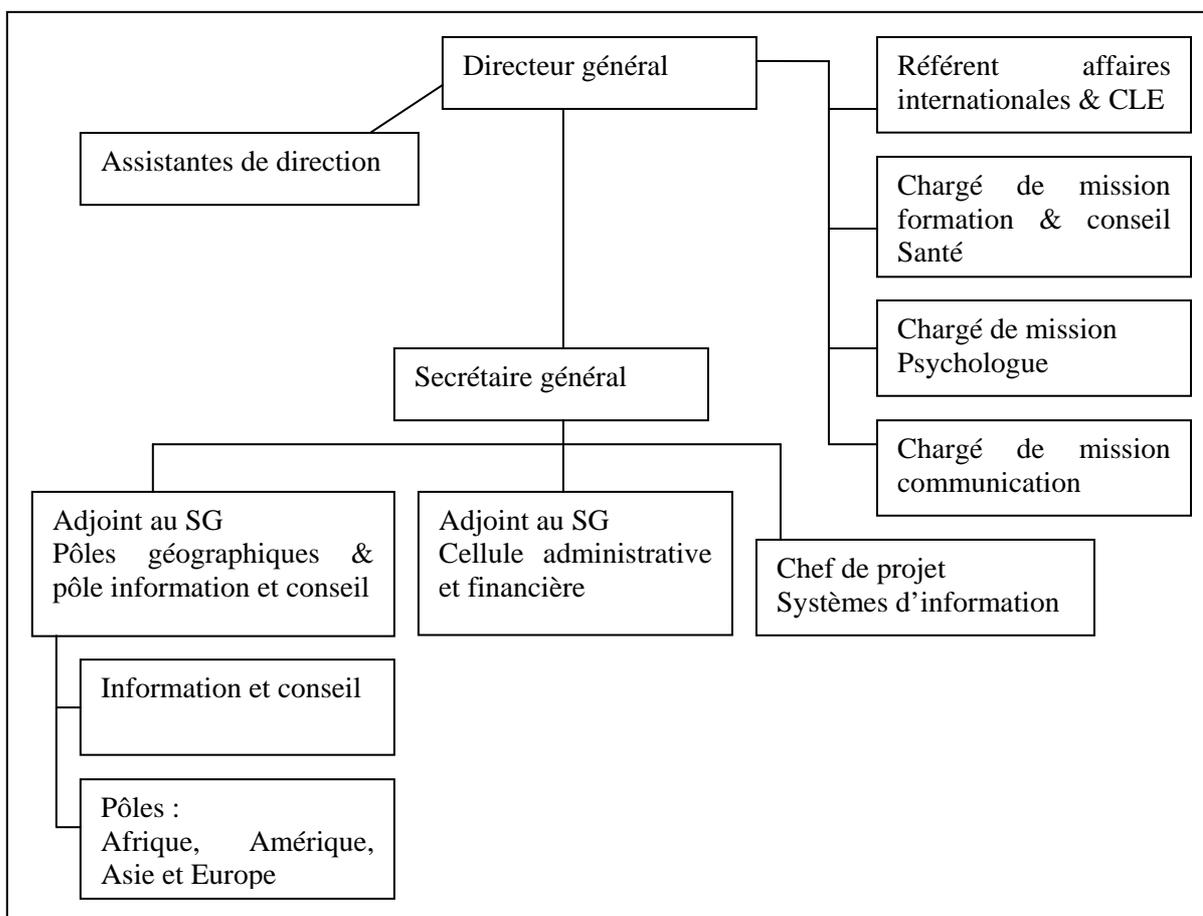
[278] Le Secrétaire général de l'Agence dispose d'une délégation de signature qui prend effet lors des absences de la Directrice générale et ne porte que sur certains actes de la vie courante, bien que sa fiche de poste précise qu'il assure les intérim de la Directrice générale. Il est chargé, sous l'autorité de la Directrice générale, de coordonner l'activité des fonctions supports et d'une partie du cœur de métier de l'Agence :

- Les pôles géographiques et le pôle information et conseil ;
- La cellule administrative et financière ;
- La chefferie de projet systèmes d'information.

[279] Les autres acteurs majeurs de l'Agence sont rattachés directement à la directrice générale :

- Le référent affaires internationales
- La chargée de mission formation et conseil santé ;
- La chargée de mission psychologue ;
- La chargée de mission communication.

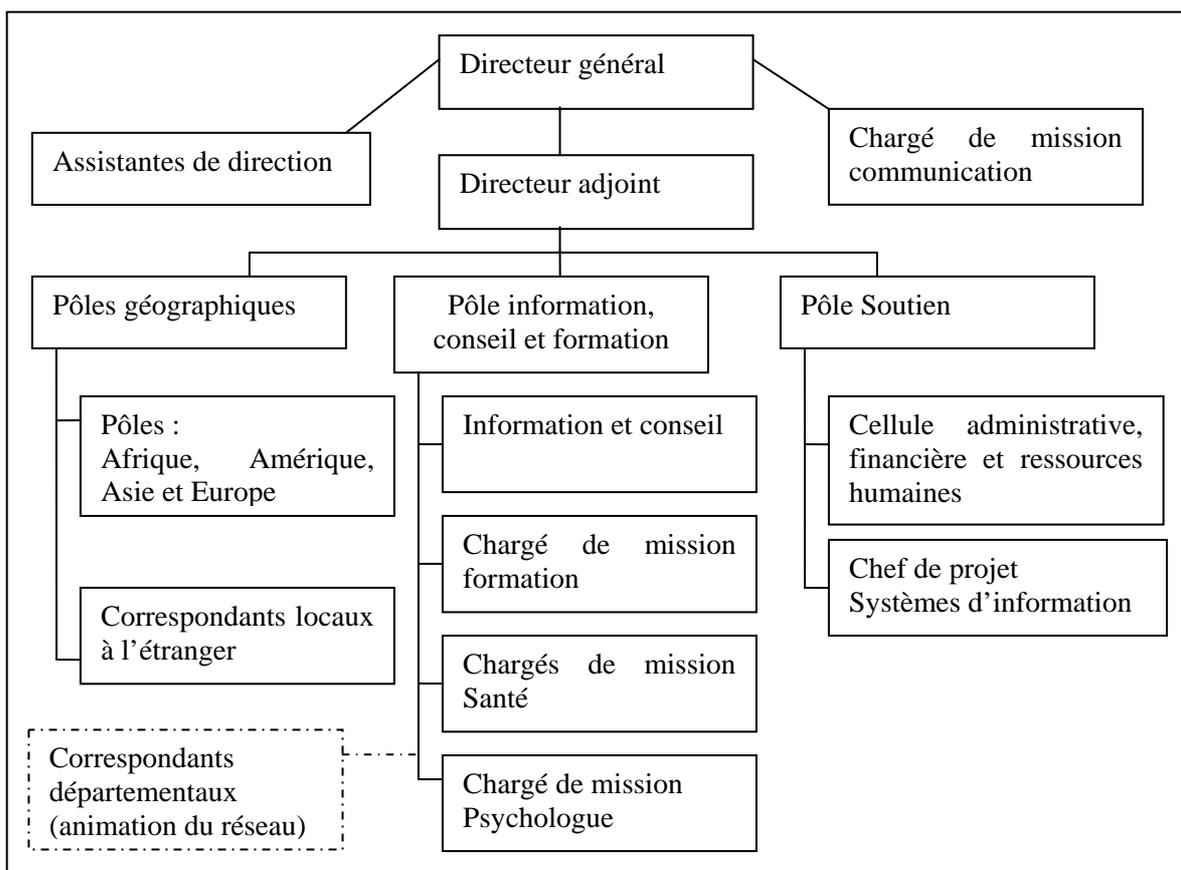
Schéma 1 : Organisation actuelle de l'AFA



Source : AFA/Présentation Mission

- [280] La mission constate que le positionnement des différents acteurs concourant au cœur de métier de l'AFA ne favorise pas la cohérence du management interne. En effet, le contrôle de l'activité des correspondants locaux à l'étranger est du ressort du référent affaires internationales, directement rattaché à la Directrice générale, alors que les rédacteurs des pôles géographiques sont encadrés par un chef de pôle placé sous le contrôle du Secrétaire général.
- [281] De même, le positionnement des acteurs ne facilite pas l'organisation de l'accompagnement des familles, notamment lors de la préparation au départ : les chargés de mission (psychologue, médecin) sont directement subordonnés à la Directrice générale alors que les rédacteurs sont placés sous l'autorité du chef de pôle, placé sous le contrôle du Secrétaire général.
- [282] L'organisation de l'Agence, qui ne compte que 33 ETP au siège, mériterait d'être simplifiée.
- [283] Le Secrétaire général serait remplacé par un Directeur adjoint, véritable numéro 2 de l'Agence, chargé notamment, sous l'autorité de la Directrice générale, du fonctionnement interne de l'Agence et du pilotage. Participant aux réunions stratégiques et d'organisation, il pourrait représenter la Directrice générale lors de réunions organisées par les tutelles. Il assurerait par ailleurs l'intérim de la Directrice générale.
- [284] Un chef de pôle « soutien », ayant des compétences en gestion (budget, ressources humaines), placé sous l'autorité du Directeur adjoint, serait chargé des fonctions supports : cellule administrative et financière, chefferie de projet systèmes d'information.
- [285] Un chef de pôle « information, conseil et formation », ayant une bonne connaissance des procédures d'adoption, devrait être placé sous l'autorité du Directeur adjoint et assurer, notamment, les actions de formation en direction des correspondants départementaux et des correspondants locaux à l'étranger. Les chargés de mission santé et psychologue seraient intégrés dans ce pôle. C'est ce chef de pôle qui pourrait représenter la Directrice générale dans ses relations avec les présidents de conseils généraux.
- [286] Un responsable des pôles « géographiques », ayant de bonnes connaissances et une expérience des questions internationales, devrait être placé sous l'autorité du Directeur adjoint afin d'assurer la coordination des pôles géographiques et des correspondants locaux à l'étranger. Il serait en charge des questions de stratégie internationale.
- [287] Ainsi, seule la chargée de mission communication resterait directement placée sous l'autorité de la Directrice générale.

Schéma 2 : Proposition d'organisation de l'AFA



Source : Mission

Recommandation n°34 : Pour une plus grande cohérence du pilotage opérationnel de l'AFA, l'organisation interne des services devrait reposer sur une logique de mission.

3.3.1.3. L'absence d'outils de pilotage constitue un handicap important pour un management éclairé

[288] La directrice générale ne dispose d'aucun tableau de bord de pilotage de l'activité de l'AFA, ce qui n'est pas acceptable après cinq années d'existence de l'Agence. A la demande de la mission, un tableau présentant, par pays, le nombre de dossiers en cours et leur état d'avancement dans le processus d'adoption (demandes déposées, dossiers en liste d'attente à l'AFA, dossiers en cours de constitution, dossiers en attente dans le pays d'origine, adoptions en cours non finalisées, adoptions réalisées depuis le 1er janvier) a été réalisé par l'Agence¹⁰⁷.

[289] Ce tableau a été renseigné par la chef de projet systèmes d'information à partir de l'extraction des données contenues au 31 août 2010 dans la base de données de gestion de l'AFA. Cette base a été fusionnée en avril 2009 avec celle de gestion du courrier et celle de gestion des listes de demandes en attente. Jusqu'en 2009 inclus, ces trois bases n'avaient aucun lien entre elles, ce qui ne permettait aucun croisement d'informations.

¹⁰⁷ Annexe n°8.

[290] Lors de l'ouverture de la nouvelle base de données, la reprise de données des anciens logiciels n'a pas pu être réalisée, ce qui explique qu'il n'est pas possible, avant 2010, de disposer d'informations détaillées sur les adoptions réalisées (fratries de 3 enfants ou plus, enfants à besoins médicaux, enfants âgés de plus de 6 ans).

[291] De même, l'AFA n'est pas en mesure de préciser le département d'origine des familles ayant déposé un dossier ou ayant adopté un enfant par son intermédiaire au cours des dernières années.

Recommandation n°35 : La Directrice générale et les chefs de pôle doivent mettre en place un système de tableaux de bord mis à jour régulièrement et permettant le pilotage des activités dont ils ont la responsabilité.

[292] L'actuelle Directrice générale organise une réunion hebdomadaire permettant à chaque acteur de s'exprimer sur les points d'actualité le concernant. Pour autant, il ressort des entretiens menés par la mission que la Directrice générale ne tient aucune réunion permettant de faire un point de situation sur les affaires en cours, et plus globalement de piloter le fonctionnement des services de l'Agence.

Réponse de l'AFA : *La formulation du paragraphe 292 induit l'idée que l'organisation actuelle ne permet pas à la Directrice générale de suivre des dossiers en cours et l'activité de l'agence. Or, il est à observer qu'outre la réunion hebdomadaire qui permet de valoriser l'action de chaque membre de l'AFA et de favoriser les échanges, de nombreuses réunions sont organisées sur des thèmes ciblés réunissant les personnels directement concernés par la problématique (pôles géographiques, Pôle Information Conseil, Cellule Administrative et Financière, chargés de mission). La Directrice générale préside ces réunions à chaque fois qu'elles impliquent une prise de décision stratégique ou administrative d'importance. Cette organisation poursuivant un objectif de rationalisation du temps de travail permet, ainsi, à toute l'équipe de s'exprimer dans un temps limité sur son activité chaque semaine, tout en aménageant des temps d'échanges en comité plus réduit afin d'approfondir les thématiques d'actualité.*

Observation de la mission : *A l'instar de ce qui a été constaté pour la formation des correspondants départementaux, la mission constate une absence de méthode et d'outils pour le management de l'Agence, d'où la recommandation n°36.*

Recommandation n°36 : La Directrice générale doit instaurer et présider des réunions hebdomadaires de direction donnant lieu à la diffusion d'un relevé de conclusion succinct, facilitant la circulation de l'information, le suivi des activités des différents pôles et favorisant la prise de décision.

3.3.1.4. L'absence de comptabilité analytique réellement opérationnelle ne facilite pas la prise de décision en matière d'optimisation des ressources

[293] La mise en place d'une comptabilité analytique en 2010 constitue un des objectifs fixés à l'AFA par la COG signée en 2009. Dans cette perspective, une assistante administrative (diplômée d'école de commerce) a été recrutée par l'Agence en octobre 2009 au sein de la cellule administrative et financière (CAF). Au printemps 2010, souhaitant quitter la CAF, elle a été retenue pour le poste de chef de projet systèmes d'information, devenu vacant après l'expatriation en Haïti du précédent titulaire du poste. Elle n'a pas été remplacée au sein de la CAF.

[294] A ce jour, il ressort, des documents présentés et des entretiens menés par la mission avec les acteurs en charge de la comptabilité analytique, que le travail d'analyse préparatoire à la mise en place de cet outil a été réalisé.

- [295] Le bilan intermédiaire de la COG présenté à la mission en novembre 2010 fait état de la mise en place de la comptabilité analytique depuis janvier 2010, en soulignant que la répartition des charges permettra en fin d'exercice d'évaluer les dépenses du GIP par secteur géographique.
- [296] Pour autant, les premiers états récapitulatifs des dépenses réparties par axe d'analyse, présentés à la demande de la mission, ne permettent pas encore de disposer d'une analyse précise du coût des activités de l'Agence¹⁰⁸. En effet, certains pays concernés par des demandes d'adoption en cours ne sont pas pris en compte pour la répartition des dépenses et seuls les coûts directs sont actuellement répartis. Les clés de répartition des charges n'ont pas été présentées à la mission.
- [297] Cette comptabilité d'analyse doit constituer une aide à la décision concernant le maintien, le retrait ou le déploiement de l'Agence par pays. Par ailleurs, elle permettra d'objectiver les besoins de l'Agence lors de l'élaboration de son budget prévisionnel et de la négociation avec les tutelles.

Recommandation n°37 : Une comptabilité analytique simple, fiable et réellement opérationnelle doit être mise en place dans les plus brefs délais pour permettre l'optimisation des ressources de l'Agence et l'adoption d'une organisation interne plus performante.

3.3.2. Le budget de l'AFA, et plus particulièrement sa masse salariale, fait l'objet d'une sous-consommation chronique

3.3.2.1. Le budget 2010 de l'Agence est composé à plus de 66% de dépenses de personnel

- [298] Le budget de l'AFA est composé de dépenses de personnel à hauteur de 66%, de dépenses de fonctionnement à hauteur de 33%, et de dépenses d'investissement pour 1%.
- [299] Hors dépenses de personnel, les postes de charges les plus significatifs concernent :
- les frais de location du siège de l'Agence (36% des dépenses de fonctionnement hors personnel) ;
 - les frais de déplacement (15% des dépenses de fonctionnement hors personnel) ;
 - les frais postaux et de télécommunication (12% des dépenses de fonctionnement hors personnel).
- [300] En 2009, le rapport d'information du Sénat sur l'AFA avait souligné l'importance du montant du loyer payé par l'Agence pour les locaux du siège. Un des objectifs fixés par la COG, en matière d'optimisation des ressources, concerne l'optimisation du coût du loyer. Il convient de rappeler que l'Agence est locataire de deux ensembles de bureaux situés au même étage du bâtiment dans lequel elle est installée.
- [301] Le premier bail a été établi en décembre 2005 pour un loyer annuel de 190 137,50 € et une durée de trois, six ou neuf ans, qui commence à courir le 1er janvier 2006, entre, d'une part, le bailleur et, d'autre part, les services des impôts et le ministère de la santé et des solidarités, pour être transféré en mars 2006 à l'AFA.
- [302] Le second bail, a été signé en novembre 2006 par l'AFA, pour un loyer annuel de 56 235 € et une durée de neuf années consécutives commençant à courir le 15 décembre 2006 pour se terminer le 14 décembre 2015, soit quatre ans après l'échéance de la première convention constitutive du GIP.

¹⁰⁸ Affectation des coûts directs et indirects (avec clé de répartition des charges) permettant d'apprécier le coût des activités de l'Agence en fonction des pays d'implantation.

[303] En septembre 2009, l'AFA a engagé des démarches auprès du bailleur en demandant la renégociation des conditions locatives des deux baux. Le bailleur a signifié à l'Agence, par lettre du 12 janvier 2010, qu'il ne peut pas donner une suite favorable à cette proposition et que les clauses et conditions des deux baux sont maintenues.

Recommandation n°38 : Dans la perspective d'une reconduction de la convention constitutive du GIP, la durée prévue dans cette convention devra être prise en compte lors de la négociation du renouvellement des baux ou lors de la conclusion d'un nouveau bail. L'AFA devra prendre conseil auprès de l'agence France domaine.

3.3.2.2. L'AFA consomme moins de 80% de sa dotation budgétaire

[304] Les crédits alloués à l'Agence au titre III du programme 106 « action en faveur des familles vulnérable » s'élevaient initialement à 4 M€ en 2007 et en 2008. Compte tenu de résultats excédentaires constatés chaque année, le montant de la subvention versée à l'AFA pour 2010 s'élève à 3,76 M€. En 2009, le montant de la subvention initiale était de 3 758 M€ et l'exercice s'est clôturé sur un résultat excédentaire de 686 277 € soit un taux de consommation de 77%, en baisse par rapport aux deux exercices précédents. L'excédent dégagé chaque année par l'Agence est affecté aux réserves du GIP, ce qui lui permet de présenter chaque année un budget prévisionnel proche de 4 M€¹⁰⁹.

[305] Cette tendance est encore plus importante en matière de dépenses de personnel. En effet, selon les éléments transmis par l'Agence, le taux de consommation des crédits affectés aux dépenses de personnel ne cesse de baisser, passant de 84% en 2007 à 75 % en 2009. Au 30 juin 2010, il s'élevait à 35%. Pour autant, sur la même période, le montant des dépenses de personnel reste relativement stable, passant de 1 967 K€ en 2007 à 2 014 K€ en 2009, malgré une légère hausse en 2008, à 2 142 K€.

3.3.2.3. Le budget prévisionnel mériterait d'être établi sur la base des prévisions d'activité de l'Agence

[306] La sous-consommation chronique de ses ressources par l'AFA, déjà relevée par le rapport d'information du Sénat de 2009, pose la question de la qualité du travail préparatoire à l'établissement du budget prévisionnel de l'Agence.

[307] Des entretiens réalisés par la mission avec les différents acteurs concernés par l'élaboration du budget prévisionnel de l'Agence, il s'avère que celui-ci n'est pas établi en fonction d'une analyse des besoins des différents responsables de pôle ou des chargés de mission ; ceux-ci n'ont pas été sollicités pour exprimer leurs besoins en fonction de leur prévision d'activité.

[308] Il est à noter que le budget prévisionnel 2009 prévoyait 148 000 € pour le financement d'actions de coopération en faveur des institutions accueillant des enfants en vue de leur protection, alors que l'Agence n'est pas encore autorisée à mener des actions de cette nature, le projet de loi déposé en ce sens devant le Sénat le 2 avril 2009 n'ayant pas encore été examiné.

Réponse du S.A.I. : *On pourrait imaginer, pour réaliser des économies, que l'AFA installe son siège ailleurs qu'au Boulevard Henri IV. Ne recevant que très peu de public (une ou deux familles par jour ouvrable) rien n'impose que l'Agence soit située au centre de Paris. Il y a là une source importante d'économies budgétaires.*

¹⁰⁹ Cf. annexe n°9, évolution de la dotation budgétaire de l'AFA et de sa consommation depuis 2007.

Observation de la mission : *La question d'une réduction des dépenses de fonctionnement de l'Agence n'est pas l'élément essentiel pour l'amélioration du fonctionnement de l'AFA (sous-consommation chronique de ses ressources). Concernant la location des locaux du siège, la mission estime qu'il convient avant tout de veiller à ne pas dépasser le prix du marché, quel que soit le lieu d'implantation de l'AFA.*

Recommandation n°39 : *Le budget prévisionnel, proposé à la délibération du Conseil d'administration par la Directrice générale en vue de son approbation par l'Assemblée générale, doit être élaboré en concertation avec les responsables de pôle en fonction du programme annuel d'activité de l'Agence.*

3.3.3. Les ressources humaines sont peu adaptées aux missions de l'Agence

3.3.3.1. Le profil de compétence des ressources humaines de l'Agence n'est pas adapté à ses missions

[309] Les ressources humaines de l'AFA sont en majorité recrutées sur la base de contrats de droit public à durée déterminée et connaissent un fort turn-over.

Tableau 8 : Statut des personnels de l'AFA

Statut	ETP
Mise à disposition	1
Détachement	3
Contrat de droit privé à durée indéterminée	6
Contrat de droit public à durée déterminée	22,5

Source : AFA, Rapport général 2009

Tableau 9 : Turn-over

	Embauche	Départ
2006	32	4
2007	18	7
2008	21	15
2009	23	22
2010 (31/08/2010)	13	4

Source : Cellule administrative et financière de l'AFA

Réponse de l'AFA : *Le paragraphe 309 fait état d'un « fort turn-over » des personnels de l'Agence. Les éléments chiffrés présentés au sein du tableau 9, soulignent, en effet, notamment pour l'année 2009, 23 « embauches » et 22 « départs ».*

Sur ce point précis, l'Agence précise à l'Inspection que ce tableau récapitulatif prend en compte l'ensemble des personnels ayant eu à travailler pour le GIP, incluant ainsi les vacataires, recrutés pour des missions ponctuelles de courte durée, ainsi que les stagiaires reçus durant l'été, comptabilisés tant en « Embauche » qu'en « Départ », au sein de la même année.

A titre d'exemple, en 2009, la ventilation des chiffres préalablement présentés à la mission et repris au sein du tableau numéro 9 se présente comme suit.

2009	RECRUTEMENTS	ETP	DEPARTS	ETP
SIEGE	8	5,9	10	8
CLE	8	6	5	4,5
VACATAIRES	4		4	
STAGIAIRES	3		3	
TOTAL	23	11,9	22	12,5

Source : AFA

Ainsi, la stratégie relative au recrutement est fondée, en 2009, sur les éléments suivants :

Siège du GIP :

Au cours de l'année 2009 est intervenu le changement de Direction de l'Agence, avec le départ de XXXXXX XXXXXXXXXXXX, Directrice Générale et de XXXXXXXXXXX XXXXXXXX, Secrétaire Général, XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

Le non-renouvellement en 2009 de quelques contrats de trois ans impacte les chiffres des recrutements et des départs du siège, sachant que, par ailleurs, une réorganisation des services, ayant pour objectif d'optimiser les ressources internes de l'Agence, a été effectuée. Ainsi, le poste d'adjoint du Secrétaire Général chargé des Pôles géographiques a fusionné avec celui de responsable du Pôle Information Conseil, avec, parallèlement, la création d'un poste de rédacteur au sein de l'équipe d'agent du PIC.

D'autre part, 2 rédacteurs « Pôles géographique » ont quitté l'Agence. Le rédacteur « Asie » a été remplacé en interne, par un autre Rédacteur, remplacé lui-même par une assistante. Le poste laissé vacant par le départ d'un rédacteur, en Amérique, a fait l'objet d'une réévaluation en 2010.

CLE :

La situation de pays à fort enjeux, comme le Vietnam, a conduit l'Agence à adapter sa stratégie internationale et de recrutement, afin de s'adapter à l'évolution de ses pays partenaires. Ainsi :

- Au Vietnam, le remplacement de l'un des collaborateurs de l'AFA est apparu nécessaire, ainsi que le recrutement d'un autre CLE, afin de faire face aux flux croissant de demandes, ainsi qu'aux besoins en matière d'accompagnement,
- A Madagascar, le remplacement du CLE s'est aussi imposé, la nouvelle autorité centrale ayant émis le souhait de collaborer avec un personnel local,
- Au Burkina Faso, le recrutement d'un CLE s'est matérialisé comme une exigence de ce pays d'origine.

Vacataires et stagiaires :

Afin de faire face au surcroît d'activité, ou dans le cadre de missions spécifiques ponctuelles, des stagiaires et des vacataires ont été recrutés. A titre d'exemple, 7 arrivées et départs ont été comptabilisés durant la période de l'été 2009 (la période des congés n'enregistrant qu'une faible baisse de l'activité de l'AFA).

Conclusion du paragraphe 309 :

L'Agence souhaite attirer l'attention de l'Inspection sur le fait que le groupement dispose d'un effectif stable (21 personnels du siège ont été recrutés il y a plus de 3 ans, 12 d'entre eux étant présent dès l'année 2006).

Ainsi, forte de l'expérience de ces personnels, la politique de recours à des recrutements ponctuels est fondée sur la volonté du GIP d'adapter sa politique de ressources humaines aux besoins des services, particulièrement fluctuants, eu égard à la volatilité de la situation de ses 35 pays partenaire et la nécessité pour l'Agence de s'adapter à celle-ci.

Cette politique de recrutement assure une formation et un encadrement strict des personnels recrutés pour de courtes durées, par les collaborateurs disposant de plusieurs années d'expériences au sein du GIP.

Par ailleurs, concernant les correspondants locaux étrangers, 3 d'entre eux travaillent pour le GIP depuis février 2007 (4 années), 2 personnels bénéficient de plus de deux années d'activité au sein du groupement, 3 autres ont été recrutés en janvier 2009 et 2 autres avant le mois de septembre 2009.

Observation de la mission : Cf. infra.

[310] Les profils des personnels de l'AFA sont particulièrement orientés vers le traitement et la gestion de dossiers. En effet, ils sont en majorité composés de juristes, qui représentent 59% des agents du GIP (63% des ETP).

[311] A contrario, l'AFA ne dispose que d'un médecin et d'un psychologue. Un seul rédacteur disposait déjà d'une expérience en matière d'adoption internationale et aucun travailleur social ni aucune profession paramédicale ne font partie de l'Agence. Il convient de souligner que le manque de compétences internes en matière de questions internationales ne facilite pas les échanges avec le SAI.

[312] D'autre part, l'Agence ne dispose d'aucun gestionnaire de ressources humaines. Sur les deux diplômés d'écoles de commerce, l'un est chef de projet de systèmes d'information alors que l'autre est expatrié en Haïti pour y préparer le déploiement de l'Agence.

[313] A cette inadéquation des profils, s'ajoute l'inexpérience professionnelle d'un grand nombre de personnes rencontrées par la mission lors des entretiens avec les personnels de l'Agence, ce qui ne favorise ni la transmission des expériences entre personnes expérimentées et débutants, ni la richesse par la diversité des parcours et des formations.

Réponse de l'AFA : [§310 § 311 et § 313] : *L'Agence souhaite attirer l'attention de l'Inspection sur le fait qu'elle s'est attachée, depuis sa création, à recruter des personnels disposant d'expérience dans le domaine international, de compétences linguistiques avérées et d'un cursus universitaire adapté aux tâches confiées.*

L'Agence souhaite mettre en avant le caractère éminemment juridique d'une importante partie de son activité. En effet, le contrôle et le suivi des règles posées par la Convention de La Haye, l'application des normes juridiques étrangères des 36 pays partenaires, l'analyse de leurs concordances avec le droit français, l'information juridique des candidats, la vérification des pièces nécessaires à la délivrance de l'Accord à la Poursuite de la Procédure, sont autant de domaines pour lesquels le recrutement de personnels disposant de compétences en matière de droit international, comparé ou de la famille apparaît à l'Agence comme important, notamment au sein des pôles géographiques et du pôle informations et conseil.

Fort du réseau de personnels mis à disposition par les services de l'Aide sociale à l'Enfance de l'ensemble des conseils généraux, l'Agence a construit sa politique de recrutement sur la complémentarité de la répartition des tâches actuellement en cours entre le siège parisien et les départements (cf. annexe 6 : Enquête rapide sur les missions des correspondants départementaux de l'AFA, mai/juillet 2008).

A cet effet, l'ensemble des outils mis à disposition des correspondants départementaux, travaillant au sein du service social du département, a pour finalité de permettre à ceux-ci d'orienter et d'accompagner les candidats, en amont et durant la procédure. Parallèlement, les rédacteurs des pôles géographiques sont en charge de l'accompagnement des candidats tout au long de leur procédure d'adoption (le personnel du PIC étant dédié à l'orientation des candidats disposant d'un agrément), du traitement de leurs dossiers, du suivi quotidien des informations échangées avec leurs homologues étrangers, de l'analyse des évolutions juridiques des pays partenaires et de l'échange d'informations avec les équipes AFA présentes au sein des pays d'origine.

A titre d'exemple, concernant les pôles géographiques, les profils juridiques recrutés sont très majoritairement tournés vers le droit international public et le droit comparé. Par ailleurs, comme évoqué dans le détail, en annexe (annexe 7), l'Agence a toujours privilégié le recrutement de personnels ayant bénéficié d'expériences à l'étranger, convaincu de la plus value que constitue cette double exigence, en matière de traitement des dossiers, mais également en matière d'accompagnement des candidats et de suivi des relations avec les personnels des pays partenaires du GIP.

Eu égard aux éléments développés, ainsi qu'aux informations transmises en annexe, l'Agence souhaite faire valoir auprès de l'Inspection les compétences internes de ses personnels, en matière de questions internationales notamment, lesquelles les mettent en mesure d'échanger avec leurs homologues du SAI.

Par ailleurs, l'Agence soutient que la stabilité d'une part importante des effectifs de l'AFA ajoutée à l'implication de ces derniers, ainsi qu'à la pertinence de leurs expériences préalables même hors du champ précis de l'adoption internationale, contribue à leur faire acquérir sinon une expérience en la matière, du moins un véritable savoir faire.

Il n'est pas indifférent d'observer par ailleurs que la direction, l'animation et le contrôle de l'activité des membres de l'agence est assuré par une directrice générale magistrate de profession, ayant exercé la fonction de juge des enfants et de conseiller de Cour dans une chambre de la famille, et possédant dans le domaine international une longue expérience de l'application des instrument internationaux en matière de droit de la famille, pour avoir été, pendant 8 années, responsable au Ministère de la Justice, d'une Autorité Centrale chargée, notamment, des problématiques de déplacements illicites internationaux d'enfants.

Observation de la mission : *concernant les ressources humaines [§ 309 à 313]: S'agissant de l'expérience professionnelle des agents de l'AFA, sans remettre en cause les qualités individuelles ni le niveau de formation initiale des agents, la mission considère qu'il est nécessaire de disposer de profils variés, tant en matière de formation initiale que d'expérience professionnelle, notamment à l'étranger, **antérieure** au recrutement par l'agence, cette expérience ne pouvant se résumer à des périodes de stages en tant qu'étudiant.*

Il convient de préciser que la recherche de candidats à l'expatriation pour la mission temporaire en Haïti n'a suscité que deux candidatures, internes à l'Agence : il s'agit de deux agents exerçant des fonctions de soutien, n'appartenant pas aux services ou pôles en charge du cœur de métier de l'AFA, et qui se trouvent être les deux seuls diplômés d'école de commerce.

La mission souligne que le tableau n°10 (infra) est révélateur d'une Agence plus tournée vers la gestion de dossiers que vers l'accompagnement des familles dans leur démarche d'adoption (Cf. 2^{ème} partie du rapport).

Tableau 10 : Profil de compétence des ressources humaines de l'AFA

Profils de compétences	Nombre de personnes	%
Magistrat	1 (Mise à disposition)	3%
Autres juristes	19	56%
Médecin	1	3%
Psychologue	1	3%
Profession paramédicale	0	0%
Travailleur social	0	0%
Professionnel de l'enfance/expérience en matière d'adoption internationale	1	3%
Gestion / Comptabilité	2	6%
Gestion des ressources humaines	0	0%
Communication	1	3%
Secrétariat	2	6%
Divers	6	17%
Total	34	100%

Source : AFA/Traitement réalisé à la demande de la mission

- [314] A titre de comparaison, la mission adoption de l'OAA Médecins du Monde dispose de¹¹⁰ :
- 34% de psychologues et ou psychanalystes ;
 - 14% de médecins et pédopsychiatres ;
 - 12% de paramédicaux ;
 - 11% d'enseignants et éducateurs ;
 - 8% d'assistantes sociales ou professionnels de l'enfance ;
 - 21% de professions diverses.
- [315] Dans le cadre d'une évolution des processus internes de traitement des demandes d'adoption destinée à renforcer la qualité de l'accompagnement des familles, et dans la perspective du renouvellement du GIP, l'Agence devra identifier ses besoins en compétences et adapter sa politique de recrutement en conséquence. En préalable, pour aider l'AFA à mieux définir les profils et les temps de travail nécessaires, un audit des processus devrait être réalisé.
- [316] L'agence doit avoir une politique de recrutement dynamique, susciter les candidatures en assurant une large diffusion des postes à pourvoir et ne pas se contenter de recruter sur la base de candidatures spontanées, comme cela s'est fréquemment produit jusqu'à présent.

Recommandation n°40 : Dans la perspective du renouvellement du GIP, l'AFA doit dès à présent définir les profils de postes qui lui seront nécessaires pour disposer d'une ressource humaine en adéquation avec ses missions, notamment dans les domaines social et médico-social, ainsi qu'en matière de questions internationales. La réalisation d'un audit des processus pourrait aider l'AFA à mieux définir les profils et les temps de travail nécessaires.

Recommandation n°41 : Les postes à pourvoir doivent faire l'objet d'une large diffusion, notamment au sein des ministères de tutelle et de la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP).

3.3.3.2. L'Agence doit disposer d'une souplesse suffisante pour adapter ses emplois aux évolutions du contexte international et aux exigences des pays d'origine

- [317] Le programme 106 du projet de loi de finances (PLF) pour 2010 prévoit que l'AFA dispose de 33 ETP sous plafond pour le siège, et de 10 ETP hors plafond pour les correspondants locaux à l'étranger. La convention d'objectifs et de gestion signée en 2009 précise que les rémunérations directes des CLE s'imputent sur la masse salariale de l'Agence et que leur niveau prévisionnel de recrutement au terme de la COG est de 11 ETP, sous réserve du contexte international et des exigences des pays d'origine.
- [318] Dans la perspective de son implantation dans les pays à enjeux identifiés par ses ministères de tutelle (notamment en Haïti et en Russie), l'Agence estime devoir être en mesure de recruter 2 ETP supplémentaires pour le siège et près de 10 ETP supplémentaire pour les correspondants locaux à l'étranger¹¹¹.
- [319] Le recrutement de personnel supplémentaire par l'Agence ne poserait pas de difficulté particulière du point de vue de la masse salariale, compte tenu de la faible consommation budgétaire mentionnée supra (Cf. 3.3.2.2.).

¹¹⁰ Médecins du Monde, mission adoption, bilan annuel 2009, 31 janvier 2010.

¹¹¹ 5 CLE pour le déploiement en Russie et 3 CLE pour le déploiement en Haïti.

- [320] Mais l'AFA est tenue de respecter le plafond d'emploi qui lui est fixé par le PLF. Pour autant, si les effectifs du siège sont sous plafond d'emploi, l'Agence dispose actuellement d'une plus grande liberté concernant les CLE, situés hors plafond et dont la seule limite pourrait être le respect de la masse salariale.
- [321] **Le ministère chargé du budget considère que la comptabilisation des CLE hors plafond est une mesure provisoire, accordée lors de la création de l'Agence pour lui laisser le temps d'identifier ses besoins.** Elle a vocation à disparaître car l'Agence ne remplit pas les conditions permettant son maintien¹¹². Dans ces conditions, il est indispensable de prévoir un nombre d'emplois de CLE suffisant au moment de l'intégration sous plafond et de prévoir éventuellement une marge de souplesse pour faire face aux aléas de la situation internationale qui surviendraient en cours d'exercice, sous réserve qu'elle ne soit pas utilisée en gestion courante.
- [322] Dans la perspective d'une intégration des CLE sous plafond d'emploi et d'une implantation de l'Agence dans les pays à enjeux identifiés par les tutelles, le nombre de CLE pourrait être porté à 20 ETP, soit une augmentation maximale de 10 ETP qui n'auraient vocation à être utilisés qu'en fonction des exigences des pays d'origine, et notamment pour accompagner le déploiement de l'Agence dans les pays à enjeux (Russie et Haïti). Compte tenu de la masse salariale consacrée aux CLE en 2009 (138 000 €), les ETP supplémentaires doivent être financés **sans augmentation de la masse salariale de l'Agence**, qui enregistrait un reliquat de plus de 630 000 € en 2009.
- [323] Le plafond d'emploi des CLE devrait être comptabilisé de manière distincte du plafond des ETP du siège.

Réponse du S.A.I. : *Si certains pays exigent des contrats de travail et des correspondants à temps plein (Russie, Kazakhstan) ce n'est pas le cas partout. A cet égard, la formule mise en œuvre depuis plusieurs années par nos ambassades et consulats, celle des contrats de service passés avec des prestataires, permet d'économiser des ETP, tout en réalisant la même prestation. Le SAI a suggéré à plusieurs reprises cette formule à l'AFA.*

Observation de la mission : *Pas de commentaire.*

Recommandation n°42 : *Négocier avec le ministère chargé du budget l'augmentation du nombre de CLE pour le porter au maximum à 20 ETP, dans la perspective de leur intégration sous plafond d'emploi, en conservant la distinction avec les ETP du siège.*

- [324] Les effectifs du siège n'ont pas vocation à évoluer de manière significative dans l'immédiat. Il convient tout d'abord de procéder à la mise à plat des processus de traitement des demandes d'adoption et à une nouvelle cartographie des ressources humaines avant d'envisager une modification des ETP.

¹¹² Circulaire de la direction du budget n°DF-2MPAP-10-3035 du 11 juin 2010 relative aux modalités de fixation du plafond des autorisations d'emploi des opérateurs de l'Etat dans le cadre de l'élaboration du budget triennal 2011-2013.

Conclusion

- [325] Trois idées principales se dégagent en conclusion.
- [326] **1) Des réformes sont indispensables pour renforcer le pilotage de l'AFA ; la question des effectifs, certes importante, n'est pas l'essentiel.**
- [327] La mission est arrivée à la conclusion générale que les difficultés rencontrées par l'AFA dans son déploiement à l'étranger ne tenaient pas tant à un problème d'effectifs qu'à un défaut de pilotage, d'organisation et de méthode. La stratégie d'implantation à l'étranger s'en ressent, marquée par une adaptation encore imparfaite aux mutations d'un environnement international plus contraignant qu'en 2005. En termes d'offre de service aux adoptants, l'AFA ne peut aujourd'hui proposer davantage qu'un encadrement de l'adoption individuelle. Quant aux insuffisances multiples de son pilotage, internes et externes, elles contrastent avec les objectifs ambitieux qui lui ont été assignés.
- [328] La situation s'est cependant améliorée depuis le rapport Colombani. Le rôle de l'AFA a été clarifié grâce à la création d'une véritable autorité centrale qui fixe les priorités et définit la stratégie d'implantation des opérateurs. Les relations avec les organismes d'adoption et des associations de parents adoptifs se sont nettement améliorées, des initiatives ont été prises dans des domaines importants tels que la prise en charge des enfants à besoins spécifiques.
- [329] Mais les défis sont aussi plus nombreux et plus lourds. Une implantation réussie dans les pays à enjeux, Haïti et la Russie, requiert davantage d'efficacité et d'organisation. Pour assurer avec succès, aux côtés des OAA, la prise en charge progressive de nouveaux dossiers dans les pays où l'adoption par démarche individuelle est amenée à disparaître, l'AFA doit se montrer plus efficace dans toutes ses dimensions : présence à l'étranger, accompagnement des familles, gestion et organisation.
- [330] S'agissant des effectifs, la mission recommande de traiter différemment ceux du siège, qui ont vocation à demeurer strictement encadrés et ceux des correspondants locaux à l'étranger, qui devraient s'accroître à hauteur de 20 ETP pour faire face aux besoins de déploiement dans les limites du plafond de la masse salariale actuelle.
- [331] Il ressort de ce bilan un ensemble de propositions, qui concernent à la fois l'Agence et les autres acteurs du groupement d'intérêt public. Certaines sont d'application immédiate, d'autres constituent un agenda pour l'année 2011, lorsque se posera la question du renouvellement du GIP. Se plaçant dans la perspective d'une valorisation du métier de l'adoption, elles ont toutes pour but de renforcer l'efficacité de l'Agence, de simplifier son environnement et de tirer le meilleur parti d'une institution qui n'a pas épuisé ses potentialités. Toutes s'inscrivent dans le respect des dispositions de la Convention de La Haye et visent à ce que l'AFA devienne l'opérateur exemplaire d'une adoption sécurisée d'abord tournée vers les besoins de l'enfant.
- [332] A défaut d'une application rapide et complète de ces recommandations la France risquerait de ne pas être en mesure d'honorer ses engagements internationaux, ni de répondre aux enjeux humains de l'adoption, tant du côté des enfants que des familles.

[333] **2) Le transfert, en 2011, des missions et des moyens de l'AFA aux organismes d'adoption agréés privés ne constituerait pas une alternative crédible :**

- en termes politiques, car ce serait remettre en cause l'esprit de la réforme de 2005 et le souci de faciliter l'accès des familles à la démarche de l'adoption ; or les OAA, de par leur implantation et leur mode de fonctionnement actuels, relèvent d'une démarche privée qui comporte ses avantages, ses règles et ses contraintes ;
- en termes de capacités, parce que les 34 OAA français restent attachés à leur identité, en dépit des efforts du SAI pour les rapprocher et mutualiser certains de leurs moyens pour leur permettre d'être plus efficaces ; pour autant que la mission ait pu en juger, aucun n'a la taille critique pour recevoir une éventuelle délégation de service public ni ne dispose des structures de gestion des moyens aujourd'hui affectés à l'AFA ;
- en termes d'ambition, enfin, aucun OAA n'a exprimé le souhait de reprendre les missions aujourd'hui confiées à l'AFA.

[334] **3) Le succès des réformes requiert une implication plus forte de tous les acteurs de l'adoption.**

[335] Cela est vrai, en tout premier lieu, de l'AFA elle-même, qui doit continuer d'apporter la preuve de ses capacités d'adaptation tant à l'étranger que dans son mode de fonctionnement interne. Sur la base des observations de ce rapport, la Directrice générale de l'Agence et l'Ambassadeur en charge de l'adoption doivent rétablir sans tarder une relation de confiance.

[336] Investie d'une mission de service public, l'AFA doit pouvoir compter sur le soutien des ministères de tutelle, à fortiori si son évolution appelle un changement du cadre législatif ou réglementaire. L'implication du Ministère chargé de la Famille sera déterminante pour mener à bien les réformes de l'agrément et de la gestion des demandes d'adoption, en complément de l'amélioration du fonctionnement de l'Agence. Il en va de même de la réforme de l'intervention de l'AFA dans le domaine humanitaire.

[337] De même, une plus grande implication des conseils généraux au fonctionnement du GIP est indispensable pour améliorer l'accompagnement des familles de leur département dans leur démarche d'adoption.

[338] Enfin, la disparition prévisible de l'adoption individuelle dans certains pays rend indispensable de développer les collaborations engagées entre l'AFA et les OAA. De même, l'AFA ne pourra mener à bien sa mission sans nouer de véritable partenariat avec les associations de parents adoptifs, qui ont vocation à être représentées à son Assemblée générale.

D^r Patricia VIENNE

Thierry LECONTE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Bertrand COCHERY

Inspecteur des affaires étrangères

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance de mise en œuvre
STRATEGIE D'IMPLANTATION DE L'AFA A L'ETRANGER			
1	Le SAI doit consigner ses objectifs stratégiques d'implantation à moyen terme dans un document adressé à l'AFA et aux OAA.	SAI	mi-2011
2	Structurer les correspondants locaux à l'étranger (CLE) en véritable réseau, les associer davantage aux réflexions et orientations stratégiques en matière d'adoption internationale et partager les bonnes pratiques ; pour ce faire : instituer une réunion annuelle du réseau des CLE coprésidée par l'Ambassadeur en charge de l'adoption internationale et la Directrice générale de l'AFA et programmer une mission par an des référents géographiques auprès de chaque correspondant local.	AFA SAI	immédiat
3	Définir avec les autorités de tutelle les obligations des correspondants locaux en matière d'accompagnements des familles.	AFA SAI/DGCS ADF	immédiat
4	Veiller à ce que les rapports d'évaluation présentés à l'appui de signature de conventions entre la Directrice générale de l'AFA et les directrices de crèches en Haïti comportent une conclusion écrite prouvant que l'établissement présente toutes les garanties requises pour participer à une adoption sûre.	AFA	immédiat
5	En concertation avec le comptable public, mettre en place d'urgence un dispositif permettant de faire fonctionner la régie de l'Agence en Russie.	AFA	Dès publication de l'arrêté
6	Définir une méthode de concertation avec le SAI pour restaurer une relation confiante à tous les niveaux de la hiérarchie : instituer des réunions de méthode entre l'AFA et le SAI, résoudre les obstacles concrets à l'implantation de l'AFA à l'étranger.	AFA SAI	immédiat
DEPOT ET GESTION DES DEMANDES D'ADOPTION			
7	Instaurer à l'AFA la règle du dépôt d'un dossier unique de candidature pour un seul pays, ce qui notamment inciterait les candidats à mieux orienter d'emblée leur projet d'adoption.	AFA	Mars 2011
8	Les tutelles (SAI et DGCS) doivent piloter une réflexion avec tous les OAA (public et privés) visant à harmoniser le contenu du rapport relatif aux requérants, prévu par la Convention de la Haye.	SAI, DGCS	immédiat
9	Prévoir la caducité du projet d'adoption si celui-ci n'est pas confirmé annuellement par la personne titulaire de l'agrément, ce que propose le projet de loi n°317 déposé au Sénat en avril 2009.	AFA/DGCS	Projet de loi

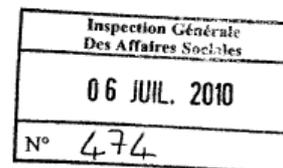
N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance de mise en œuvre
10	<p>L'AFA et ses tutelles doivent anticiper la fin de l'adoption par démarche individuelle en mettant en place des instruments de régulation. L'Agence devrait engager une réflexion sur l'opportunité et la faisabilité d'une commission de sélection pluridisciplinaire avec des critères à définir. Plusieurs leviers sont envisageables, couplés avec le dépôt d'un dossier unique (cf. recommandation n°7), pour préparer cette phase, dont notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indiquer d'emblée qu'il n'y aura pas de création de listes d'attente ; • Créer des indices de saturation par pays (correspondant à X fois le nombre d'adoptions réalisées l'année précédente). 	AFA, DGCS, SAI	2011
11	Lors du renouvellement du GIP modifier la convention constitutive pour intégrer la disparation progressive de la voie individuelle de l'adoption. Prendre en compte les conséquences de celle-ci lors de la rédaction de la prochaine convention d'objectifs et de gestion.	AFA, DGCS, SAI	D'ici fin 2011
FONCTIONNEMENT DU GIP ET RELATIONS AVEC LES CONSEILS GENERAUX NOTAMMENT VIA LES CORRESPONDANTS DEPARTEMENTAUX			
12	Après évaluation rigoureuse, revoir le protocole de fonctionnement entre l'AFA et les correspondants départementaux en concertation étroite avec les présidents de conseils généraux et l'ADF, dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales. Mesurer l'impact potentiel sur la charge de travail des correspondants départementaux de l'évolution du contexte de l'adoption internationale.	AFA, ADF	D'ici fin 2011
13	Officialiser ce protocole après présentation en Assemblée générale et le diffuser largement aux partenaires du GIP.	AFA	D'ici fin 2011
14	Affecter à un des responsables de l'Agence une mission d'interlocuteur privilégié des présidents de conseils généraux.	AFA	immédiat
15	Renforcer et structurer la mission chargée de la formation initiale et continue des correspondants départementaux (Cf. recommandation 34).	AFA	immédiat
16	Elaborer un plan annuel de formation des correspondants départementaux à partir d'une véritable remontée des besoins des intéressés et le présenter en assemblée générale.	AFA	Mars 2011
17	Individualiser les crédits de formation initiale et continue à destination des correspondants départementaux lors de l'élaboration du budget de l'Agence et en assurer le suivi, notamment par la mise en place d'une comptabilité analytique (Cf. recommandation n°37).	AFA	immédiat
18	Le référentiel d'aide technique à l'agrément et d'appui pour la réalisation des évaluations socio-éducatives et psychologique, document technique élaboré par et pour les professionnels de l'adoption mériterait d'être largement diffusé, utilisé et évalué dans les deux ans à l'avenir pour l'adapter si nécessaire.	AFA	Début 2011

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance de mise en œuvre
INFORMATION ET ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISE DES CANDIDATS EN PRE, PER ET POST-ADOPTION			
19	Développer très en amont l'information sur la réalité de l'adoption et sur la situation réelle des pays d'origine avant que les candidats ne s'engagent dans la procédure d'obtention de l'agrément.	AFA / SAI	immédiat
20	Pour améliorer l'accompagnement des candidats, la DGCS, en lien avec l'AFA, doit faire évoluer le dispositif réglementaire pour rendre obligatoires les modules d'information et de formation pour les candidats à l'adoption, et notamment pour les parents souhaitant adopter des enfants venant de pays à culture et mode de vie différents. Ceux-ci devraient être construits en lien avec les associations de parents adoptifs (Cf. recommandation n°31).	AFA	Mi 2011
21	Faire évoluer la convention constitutive pour intégrer plus étroitement les associations de parents adoptifs au processus d'accompagnement des candidats qui réalisent leurs démarches d'adoption avec l'Agence.	AFA, DGCS, SAI	2011
22	Prévoir dans l'organigramme de l'Agence un deuxième poste de médecin (minimum 0,5 ETP), définir clairement les fiches de postes de ces deux médecins, en les centrant sur le conseil en santé des adoptants et programmer des déplacements dans les pays d'origine, selon un calendrier tenant compte des priorités définies par l'Agence et officialisé.	SAI	2011
23	Définir le cahier des charges et les conditions de fonctionnement des consultations d'orientation et de conseil en adoption, leur répartition sur le territoire, officialiser leur existence et prévoir leurs financements et les modalités de leur suivi	DGOS, DGS, DGCS	Fin 2011
24	Mettre en place un dispositif d'évaluation des risques et élaborer des indicateurs pertinents permettant un véritable suivi-post adoption dans le cadre de la prévention des échecs de l'adoption.	DGCS, CG Acteurs de l'adoption	Fin 2011
25	La DGCS, en lien avec l'AFA, doit faire évoluer le dispositif réglementaire pour rendre obligatoires les modules d'information pour les parents souhaitant adopter des enfants à besoins particuliers (fratrie, santé, handicap, grand enfant) et venant de pays à culture et mode de vie différents.	AFA	Mi 2011
26	Poursuivre le programme « vacances d'été avec la Colombie » en mettant en place une procédure d'évaluation du dispositif en lien avec les pays qui ont une expérience plus ancienne de ce programme (Italie et USA notamment).	AFA/SAI	2011
27	Organiser, en lien et avec l'accord des familles, le suivi des enfants grands qui auront bénéficié d'une adoption dans les suites de ces séjours de « vacances d'été avec la Colombie ».	AFA	A partir de 2011
28	L'AFA doit évaluer la charge de travail supplémentaire générée par la mise en place de l'intermédiation financière et ses conséquences en matière de ressources humaines (effectifs et compétences), tant au siège de l'Agence que dans les pays d'origine.	AFA	immédiat

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance de mise en œuvre
PILOTAGE DE L'AFA, ROLE DES TUTELLES ET REFLEXION SUR L'AVENIR DU GIP			
29	Dans un souci de transparence, l'AFA doit adopter le mode de décompte des sommes qui seront demandées aux candidats à l'adoption prévu par l'arrêté du 23 octobre 2002 et qui s'impose aux OAA.	AFA	immédiat
30	La question de la transmission des informations relatives à la contribution des départements au fonctionnement du GIP, à travers la valorisation en ETP des correspondants départementaux, devrait être inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de l'Assemblée générale du groupement.	AFA	2011
31	Elargir la composition du GIP (3 ^{ème} collègue) aux deux principales associations de parents adoptifs.	AFA SAI/DGCS	Fin 2011
32	Dans la perspective du renouvellement du GIP, étudier quel serait le statut les plus adapté pour améliorer la gouvernance de l'Agence, en tant qu'opérateur public de l'adoption	DGCS, SAI	2011
33	Il serait souhaitable que le poste de directeur général soit rémunéré sur le budget de l'Agence et que son titulaire dispose d'une lettre de mission assortie d'objectifs de performance afin, notamment, que le montant de sa prime puisse être ajusté aux résultats obtenus.	AFA SAI/DGCS	D'ici fin 2011
34	Pour une plus grande cohérence du pilotage opérationnel de l'AFA, l'organisation interne des services devrait reposer sur une logique de mission.	AFA	immédiat
35	La Directrice générale et les chefs de pôle doivent mettre en place un système de tableaux de bord mis à jour régulièrement et permettant le pilotage des activités dont ils ont la responsabilité.	AFA	immédiat
36	La Directrice générale doit instaurer et présider des réunions hebdomadaires de direction donnant lieu à la diffusion d'un relevé de conclusion succinct, facilitant la circulation de l'information, le suivi des activités des différents pôles et favorisant la prise de décision.	AFA	immédiat
37	Une comptabilité analytique précise, fiable et réellement opérationnelle doit être mise en place dans les plus brefs délais pour permettre l'optimisation des ressources de l'Agence et de l'adoption d'une organisation interne plus performante.	AFA	immédiat
38	Dans la perspective d'une reconduction de la convention constitutive du GIP, la durée prévue à cette convention devra être prise en compte lors de la négociation du renouvellement des baux ou lors de la conclusion d'un nouveau bail. L'AFA devra prendre conseil auprès de l'agence France domaine.	AFA	D'ici fin 2011
39	Le budget prévisionnel, proposé à la délibération du Conseil d'administration par la directrice générale en vue de son approbation par l'Assemblée générale, doit être élaboré en concertation avec les responsables de pôle en fonction du programme annuel d'activité de l'Agence.	AFA	immédiat

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance de mise en œuvre
40	Dans la perspective du renouvellement du GIP, l'AFA doit dès à présent définir les profils de postes qui lui seront nécessaires pour disposer d'une ressource humaine en adéquation avec ses missions, notamment dans les domaines social et médico-social, ainsi qu'en matière de questions internationales. La réalisation d'un audit des processus pourrait aider l'AFA à mieux définir les profils et les temps de travail nécessaires.	AFA	Immédiat
41	Les postes à pourvoir doivent faire l'objet d'une large diffusion, notamment au sein des ministères de tutelle et de la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP).	AFA	immédiat
42	Négocier avec le ministère chargé du budget l'augmentation du nombre de CLE pour le porter au maximum à 20 ETP, dans la perspective de leur intégration sous plafond d'emploi, en conservant la distinction avec les ETP du siège.	AFA DGCS Ministère chargé du budget	immédiat

Lettre de mission



Ministère des affaires étrangères et européennes

**Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique
Secrétariat d'Etat chargé de la famille et de la solidarité**

Les Directeurs de Cabinet

Paris, le -5 JUL. 2010

NOTE

A l'attention de Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

A l'attention de M. Richard DUQUÉ
Inspecteur général des affaires étrangères

**Objet : Mission commune IGAS/IGAE –
Déploiement de l'Agence Française de l'Adoption à l'étranger.**

Créée en 2006, l'agence française de l'adoption (AFA), travaille aujourd'hui dans 38 pays partenaires. Elle a permis en 2009 de mener à bonne fin 514 procédures sur un total de 3 017 adoptions réalisées en France. Opérateur public placé aux côtés des organismes agréés (OAA), l'AFA doit jouer un rôle d'information, de conseil et d'accompagnement des candidats à l'adoption, dans une véritable synergie avec ses homologues privés.

Dans cette optique, le Ministre des Affaires Etrangères et Européennes, la Secrétaire d'Etat à la Famille et à la Solidarité et le Président de l'AFA ont signé, le 24 novembre 2009, une convention d'objectifs et de gestion (COG) couvrant la période 2009-2011.

Cette convention s'inscrit dans une démarche de gestion plus moderne. Elle permet de garantir une plus grande transparence et une lisibilité accrue de l'activité et du fonctionnement de l'AFA, qui dispose ainsi d'une vision claire des attentes de l'Etat.

C'est dans ce cadre que les ressources budgétaires nécessaires ont été prévues pour permettre à l'AFA d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Ainsi l'Agence dispose d'une vision pluriannuelle sur les moyens apportés par l'Etat, à hauteur de 3 758 320 € pour 2010, ainsi que sur les prévisions de recrutement lui permettant de s'implanter dans les pays stratégiques : au total 33 ETP complétés par des correspondants locaux (11 ETP prévus au terme de la convention en 2011).

L'évolution de la situation de l'adoption internationale oblige à définir de nouvelles priorités en ce qui concerne les moyens déployés par l'Agence dans les pays stratégiques.

Il s'agit également de tenir compte de la situation particulière d'Haïti, premier pays d'origine, à la suite du séisme du 12 janvier 2010.

Le moment est donc venu de procéder à une analyse objective de la situation de l'Agence pour que les moyens qui lui sont alloués répondent effectivement aux objectifs de son déploiement dans les pays où sa présence est justifiée.

Sur cette base, nous vous demandons de diligenter une mission qui s'attachera à :

- identifier les priorités actuelles de l'Agence ;
- analyser les axes d'amélioration proposés par l'AFA (notamment : participation à l'appareil dans certains pays, dérogation générale à la comptabilisation des personnels à l'étranger, dérogation spécifique limitée aux pays imposant le recrutement des personnels à l'étranger, relèvement du plafond d'emploi) ;
- déterminer les pays dans lesquels l'AFA pourrait conduire son action en priorité et circonscrire les besoins nécessaires ;

Enfin, la mission proposera des pistes en vue d'une éventuelle réorganisation interne du siège de l'AFA dans le but de satisfaire les objectifs visés dans la convention d'objectifs et de gestion.

Vous pourrez faire appel, en tant que de besoin, aux services de la Direction Générale de la Cohésion Sociale au Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique, et au service de l'adoption internationale au Ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

Vous voudrez bien nous adresser le rapport établi par la mission dans un délai de trois mois.


Philippe ERRERA


François CHIEZE

Liste des personnes rencontrées

Cabinet du Ministre des affaires étrangères et européennes

Monsieur Anfré, directeur adjoint du cabinet

Monsieur Troccaz, conseiller

Cabinet de la Secrétaire d'Etat chargée de la famille et des solidarités

Monsieur Chieze, directeur du cabinet

Monsieur Rapinat, conseiller

Conseil supérieur de l'Adoption

Madame la députée Tabarot, présidente

Direction du budget

Monsieur Koutchouk, chef du bureau solidarité et insertion

Direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire

Monsieur Saint Paul, directeur des français à l'étranger et de l'administration consulaire

Monsieur Monchau, ambassadeur chargé de l'adoption internationale, chef du service de l'adoption internationale (SAI)

Madame Sudre, adjointe au chef du SAI

Madame Nowak, SAI, chef du bureau régulation des opérations et relations avec les autres acteurs de l'adoption

Madame le docteur Roulliere Le Lidec, SAI, chargée de mission affaires sociales

Centre de crise du ministère des affaires étrangères et européennes

Madame Gambard-Trebucien, sous-directrice des opérations d'urgence

Monsieur le docteur Schmit, centre de crise

Direction générale de la cohésion sociale

Madame Lianos, sous-directrice de l'enfance et de la famille

Monsieur Eyraud, chef du bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence,

Madame Neliaz, chargée du dossier adoption

Assemblée des départements de France

Monsieur Moraud, directeur général

Monsieur Hardy, chef de service

Madame Germain, responsable de la maison de l'adoption, conseil général des Hauts de Seine

Madame, Lemare, psychologue, responsable du service adoption-consultation, conseil général de Seine Maritime

Ambassade de France en Chine

Madame Boulogne, consul-adjoint

Agence Française de l'Adoption

Monsieur le député Nicolin, président

Madame Biondi, directrice générale

Monsieur Clair, agent comptable

Monsieur Morin, secrétaire général jusqu' 15 septembre 2010

Monsieur Baudoux, secrétaire général depuis le 15 septembre 2010

Monsieur Del Moral, référent affaires internationales

Madame le docteur Dartiguenave, chargée de mission formation et conseil santé

Madame Benhaijoub, psychologue, chargée de mission

Madame Cransac, chargée de mission communication

Madame du Réau, adjointe au secrétaire général, responsable des pôles géographiques et du pôle information et conseil

Madame Marcon Martine, rédacteur Asie

Monsieur Ledochowski, rédacteur Asie

Madame Marfaing, rédacteur Amérique

Madame Da Costa, rédacteur Amérique

Madame Podetti, rédacteur Europe

Madame Vlachos, coordinatrice du pôle information et conseil

Monsieur Leclere, adjoint au secrétaire général, responsable de la cellule administrative et financière

Madame Marcon Claire, chef de projet systèmes d'information

Contrôle général économique et financier de l'AFA

Madame Goineau, contrôleur général économique et financier,

Madame Mortier, collaboratrice du contrôleur général économique et financier

Commissaire du gouvernement de l'AFA

Madame Hesse, commissaire du gouvernement

Fédération nationale Enfance et Famille d'Adoption (EFA)

Madame Miral, présidente

Mouvement pour l'Adoption Sans Frontière (MASF)

Madame Maheo, présidente

Monsieur Lassere, vice-président

Monsieur Join-lambert, secrétaire général

Fédération Française des Organismes Autorisés pour l'Adoption (FFOAA)

Monsieur Mine, président

Médecins du Monde

Monsieur Salignon, directeur général de l'action humanitaire

Madame le docteur André-Trévenec, directeur de l'organisme autorisé pour l'adoption de Médecins du Monde

Monsieur Barthélemy, directeur financier et des systèmes d'information

Les Amis des Enfants du Monde (AEM)

Monsieur Mallet, vice-président chargé de l'adoption

Madame Briand

Comité de Cognac – Adoption parrainage de la Charente

Monsieur Brémaud, président

Réponse de la Direction générale de la cohésion sociale et observation de la mission



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA COHÉSION SOCIALE

**DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA COHÉSION SOCIALE**Paris, le **19 JAN. 2011**Service des politiques sociales
et médico-sociales

Sous-direction de la famille et de l'enfance

Bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence

Dossier suivi par : Marianne SCHULZ
Tél : 01 40 56 85 59
Courriel : marianne.schulz@social.gouv.fr**Le Directeur général de la cohésion sociale**

à

**Monsieur le Chef de l'inspection générale des
affaires sociales****Monsieur l'Inspecteur général des affaires
étrangères****Objet** : Rapport IGAS / IGAE sur le déploiement de l'agence française de l'adoption à l'étranger

Par transmission du 22 décembre 2010, vous avez bien voulu m'adresser le rapport provisoire cité en objet, établi conjointement par l'IGAS et l'IGAE, pour lequel vous sollicitez les observations éventuelles qu'appellent de ma part les constatations de ce rapport.

Je partage les constats dressés ainsi que les recommandations formulées pour permettre à l'agence de mieux s'adapter à l'évolution du contexte de l'adoption internationale et apporter ainsi une réponse plus personnelle aux candidats à l'adoption faisant appel à ses services. Toutefois, je tiens à vous adresser les précisions et compléments suivants.

1. Les recommandations de nature législative et réglementaire

Ces recommandations n° 9 et 20 (caducité de l'agrément en cas de non confirmation annuelle et formation des candidats à l'agrément) reprennent celles figurant dans le projet de loi relatif à l'adoption déposé au Sénat le 2 avril 2009 ou proposées par le conseil supérieur de l'adoption. Je vous précise que le cabinet de la ministre a d'ores et déjà été sensibilisé sur ces points. Pour autant, la décision relevant du pouvoir politique, aucun calendrier précis ne peut être avancé.

Par ailleurs, comme vous l'avez noté dans votre rapport, l'agence impose une confirmation annuelle du projet, ce qu'elle peut bien sûr faire en dehors de toute obligation légale, s'agissant des modalités de gestion des dossiers déposés à l'agence.

2. L'amélioration de l'information et de la préparation des candidats en amont

Le référentiel sur l'information préalable et l'évaluation de la demande d'agrément élaboré en lien avec l'assemblée des départements de France, le service de l'adoption internationale et des départements est en voie d'être diffusé très prochainement. Le préambule de ce référentiel est en cours de signature par la ministre et le président de l'ADF et le document sera adressé aux conseils généraux ainsi qu'aux principaux acteurs de l'adoption. Ce référentiel recommande d'instituer d'ores et déjà deux réunions d'information préalable axées sur la réalité de l'adoption, le profil des enfants et les difficultés de la parentalité adoptive.

La diffusion de ce référentiel devrait s'accompagner au cours du premier semestre d'une présentation aux responsables départementaux des services adoption pour en assurer une meilleure et plus grande appropriation.

D'autre part, le conseil supérieur de l'adoption présentera prochainement à la ministre des solidarités et de la cohésion sociale ses propositions pour mieux préparer les candidats à l'agrément à la réalité de l'adoption.

Enfin, l'un des enjeux me semble être en effet celui de l'accompagnement des candidats après la délivrance de l'agrément, auquel votre proposition n°25 (modules d'informations obligatoires pour les candidats souhaitant un enfant à besoins spécifiques) répond. Mais tout comme les propositions du Conseil supérieur de l'adoption (et du rapport Colombani) tendant à rendre obligatoire des formations pré-agrément, elle se heurte au problème budgétaire de mise en œuvre par les conseils généraux. S'agissant de l'action de l'AFA sur ce sujet, je me félicite que l'agence ait de sa propre initiative engagé un travail de partenariat avec l'association de parents adoptifs d'enfants colombiens, démarche qui pourrait être développée avec d'autres associations pour renforcer l'accompagnement des adoptants.

3. Le fonctionnement de l'agence française de l'adoption

La plupart des recommandations du rapport concerne plus directement l'agence. S'agissant de l'arrêté portant approbation des modifications à la convention constitutive adoptées le 20 mai 2010 par l'assemblée générale, je vous précise qu'il n'a pu être publié avant le changement gouvernemental. A ce jour, l'arrêté a été signé le 29 décembre dernier et a été transmis au secrétariat général du Gouvernement pour publication dans les meilleurs délais.

Je prends note de vos observations sur le manque de suivi de la mise en œuvre de la convention d'objectifs et de gestion. Je tiens à préciser cependant qu'à défaut de réunions trimestrielles de suivi, plusieurs réunions de travail ont été tenues en 2010 avec l'AFA et le service de l'adoption internationale, initiées à ma demande le plus souvent, pour le suivi et la mise en œuvre d'actions importantes de la COG telles que l'évaluation des besoins d'etp au regard des enjeux d'implantation dans les pays stratégiques, les modalités de mise en place de l'intermédiation financière dans les pays d'origine et en septembre 2010 sur le premier bilan d'étape de la convention, moins d'un an après sa signature.

En outre, vous préconisez d'engager une réflexion sur la possibilité ou non pour l'agence de sélectionner les dossiers (recommandation n° 10) afin de préserver au mieux les chances des adoptants de voir leur projet aboutir et de désengorger l'activité de l'agence. Le principe d'égalité des candidats était au cœur même de la création de l'agence, dans l'objectif d'inciter les personnes refusées par les OAA à privilégier l'accompagnement par l'AFA plutôt que la démarche d'adoption individuelle. Ainsi, le dernier alinéa de l'article L 225-15 du CASF dispose que l'agence assure ses

compétences dans le strict respect des principes d'égalité et de neutralité. Cette disposition a été interprétée jusqu'à présent comme ne permettant pas la mise en œuvre d'une sélection des dossiers. C'est la raison pour laquelle je saisisrai pour avis prochainement la mission juridique du conseil d'Etat de cette question juridique et stratégique particulièrement sensible.

Je prends note également de votre proposition tendant à engager un travail d'harmonisation de la présentation et du contenu du rapport relatif au requérant. Sur ce dernier point, je proposerai au conseil supérieur de l'adoption la constitution d'un groupe de travail à cette fin.

J'ai bien noté enfin la proposition n° 42 concernant les correspondants locaux et visant à porter leur nombre d'ETP à 20, en les intégrant sous plafond d'emploi. C'est une question qui sera à nouveau débattue dans le cadre des conférences budgétaires pour la Loi de Finances 2012.

4. L'évolution de la convention constitutive du GIP

Les propositions n° 21 et 31 visant à associer plus étroitement les associations de parents adoptifs et à élargir la composition du 3^{ème} collège du GIP en y faisant entrer les deux principales associations de parents adoptifs m'apparaissent identiques. J'y suis favorable mais leur mise en œuvre entraînerait, par souci d'équilibre dans la représentation des membres de la société civile concernés par l'adoption, d'intégrer également dans ce collège des associations d'adoptés.

La recommandation n° 11 incite les autorités de tutelle à intégrer, lors du renouvellement de la convention constitutive du GIP, la disparition progressive de l'adoption individuelle. Si l'agence doit anticiper cette évolution et la prendre en considération pour adapter son activité, la convention d'objectifs et de gestion me semble être le vecteur le plus approprié que la convention constitutive qui est davantage orientée sur les questions organiques. Ce devrait donc être l'un des points importants à prendre en compte dans la définition des objectifs de l'agence pour la prochaine convention d'objectifs et de gestion.

Enfin, certaines recommandations dépassent la seule gouvernance de l'AFA. C'est le cas de la définition et la structuration des consultations d'orientations et de conseil en adoption (proposition n° 23), dossier sur lequel mes services ont grandement contribué notamment pour la rédaction du cahier des charges. Aujourd'hui sa mise en œuvre est suspendue à un arbitrage budgétaire, pour déterminer les financements (assurance maladie ou Etat). C'est également le cas pour la mise en œuvre d'un système permettant d'évaluer en amont les situations à risque d'échec de l'adoption (proposition n° 24). J'ai prévu d'organiser en 2011 une étude sur cette question, à laquelle seront associés le service de l'adoption internationale et le conseil supérieur de l'adoption.

Le Directeur Général de la Cohésion Sociale
Délégué Interministériel à la Famille

Fabrice HEYRIES

Observation de la mission : *Ces observations constructives témoignent d'une volonté de la DGCS d'aller de l'avant sur le suivi du rapport. C'est le cas en particulier sur l'épineuse question de la possibilité, ou non, pour l'Agence Française de l'Adoption de procéder à une sélection des dossiers de demande d'adoption, sujet sur lequel la DGCS envisage de consulter le Conseil d'Etat.*

Liste des annexes

- **Annexe n°1** : Chronologie de l'implantation de l'AFA en Haïti.
- **Annexe n°2** : Evolution des formations des correspondants départementaux de 2006 à 2010.
- **Annexe n°3** : Evolution des agréments de 2005 à 2009.
- **Annexe n°4** : Consultation d'orientation et de conseil aux adoptants (COCA).
- **Annexe n°5** : Tableaux relatifs aux adoptions des enfants colombiens à besoins spécifiques.
- **Annexe n°6** : Programme colombien « vacances d'été ».
- **Annexe n°7** : Liste des départements ayant ratifié la convention constitutive du GIP Agence Française de l'Adoption.
- **Annexe n°8** : Suivi des dossiers d'adoption de l'AFA (situation au 1er septembre 2010).
- **Annexe n°9** : Evolution de la dotation budgétaire de l'AFA et de sa consommation depuis 2007.
- **Annexe n°10** : Estimation du chiffrage de la charge de travail médical à l'AFA.
- **Annexe n°11** : Activités du Pôle information conseil.

Annexe n°1 : Chronologie de l'implantation de l'AFA en Haïti

2007

2-7 décembre: Mission interministérielle (AEE, Justice, Affaires sociales) à la demande de l'Autorité Centrale pour l'Adoption internationale concluant à l'opportunité d'une suspension des adoptions individuelles en Haïti.

2008

25 février : Réponse du Ministre des Affaires Étrangères à la Présidente de l'ACAI.

2009

janvier : Mission de l'Ambassadeur chargé de l'adoption internationale concluant à la nécessité d'une implantation rapide de l'AFA en Haïti.

Rappels réguliers de cette urgence par le SAI lors des réunions de bureaux et conseils d'administration et de l'Assemblée générale de l'AFA.

mars : Conseil d'administration décidant l'implantation de l'AFA en Haïti.

avril : *Changement de Directrice générale et de Secrétaire général.*

22-28 novembre : AFA : envoi de la 1^{ère} mission en Haïti (secrétaire général, rédactrice).

2010

1^{er} janvier : Création d'un mi-temps de correspondant local de l'AFA en Haïti (qui deviendra après un temps plein).

12 janvier : *Séisme à Port au Prince.*

9 avril: Réunion interministérielle sur la situation en Haïti, l'adoption et le déploiement de l'AFA.

19 mai : Lettre conjointe du Ministre des Affaires étrangères et du Ministre chargé de la famille au Président de l'AFA, enjoignant à l'Agence de s'investir rapidement sur le terrain de l'adoption des enfants haïtiens.

31 mai : Signature de la Charte de collaboration AFA-OAA.

mai-juin : Finalisation du projet d'implantation de l'AFA en Haïti.

14 juin: Réponse du Président de l'AFA à aux ministres chargés des Affaires étrangères et de la Famille : mesures prises pour l'implantation de l'AFA : détachement pour un an à compter de juin 2010 d'un agent du siège ; recrutement d'un médecin local payé à la vacation. Projet d'envoyer à terme un deuxième agent expatrié de l'AFA – Question de d'insuffisance des moyens de l'AFA en personnels –.

19 juin - 9 août : Signature de projets de conventions entre l'AFA et 5 crèches.

6-11 octobre : Mission en Haïti du Président et de la Directrice générale de l'AFA.

21 octobre : Lettre du Président de l'AFA au Président de la République l'informant que l'AFA est prête à reprendre les adoptions à partir de janvier 2011, tandis que le MAEE ne souhaiterait rouvrir l'adoption qu'à l'été 2011.

4 novembre : Réponse du Président de la République prenant acte de la préparation de l'AFA mais rappelant l'obligation de respecter les échéances politiques locales et le préalable d'une signature de la Convention de la Haye par Haïti - démarche internationale en ce sens -.

Annexe n°2 : Evolution des formations des correspondants départementaux de 2006 à 2010

	Session de mars		Session d'octobre	
	Nombre de départements présents	Nombre de personnes présentes	Nombre de départements présents	Nombre de personnes présentes
2006	4 journées d'information en avril et mai + journée ASE ¹¹³		Session organisée par l'AFA en juillet 2006	
	76	136	88	99
2007	86	105	79	82
2008	88	118	85	103
2009 ¹¹⁴	73	86	85	93
2010	87	103	76	93

Source : : AFA

¹¹³ Informations obtenues auprès de la DGCS qui a organisé la logistique d'inscription à ces journées.

¹¹⁴ A noter : grève SNCF en mars 2009.

Annexe n°3 : Evolution des agréments de 2005 à 2009

Tableau 11 : Evolution des agréments de 2005 à 2009

Année	2005	2006	2007	2008	2009 Données provisoires
Agréments en cours de validité	27.404	28.528	28.317	28.181	26.600
Nombre de demandes nouvelles présentées dans l'année	13.563	12.608	11.669	ND	
Agréments accordées	8.797	8.763	8.475	7.027	6.100
Refus d'agrément	802	915	897	804	740
Retraits d'agrément	327	517	662	1.023	910
Nombre de personnes ayant renoncé à la suite de la réunion d'information	2.228	1.883	2.820	ND	ND

Source : DGCS – statistiques ONED

Annexe n°4 : Consultation d'orientation et de conseil aux adoptants (COCA)

1. UN DISPOSITIF ELABORE PAR LES PROFESSIONNELS QUI NE COUVRE PAS L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Les consultations d'orientation et de conseil aux adoptants (COCA) existent depuis plusieurs années, sans base réglementaire. Elles sont implantées en majorité dans des CHU, mais également dans certains centres hospitaliers, Elles se sont créées de manière spontanée selon la motivation et l'intérêt manifestés par certains professionnels. Elles ne couvrent pas l'ensemble du territoire : en avril 2010, une vingtaine de consultations étaient recensées réparties sur 14 régions.

Elles accueillent aussi bien des parents en procédure d'adoption pour des conseils que des enfants adoptés pour des soins médicaux somatiques ou psychiques et/ou une orientation vers des structures d'accompagnement social ou éducatif (cf. infra).

Aucun financement particulier n'existe pour ces consultations ; celui-ci est différent d'une structure à une autre.¹¹⁵ Généralement la consultation est prise en charge au tarif d'une consultation médicale de pédiatrie, alors qu'elle peut durer plus d'une heure.

En avril 2009, le dispositif, sans existence officielle, a été rendu visible au moment de la création du site gouvernemental www.adoption.gouv.fr (rubrique : je vis avec l'enfant / le bien-être et la santé de l'enfant). Les coordonnées des établissements de santé disposant d'une telle consultation y ont été mentionnées sans qu'une réflexion globale ne soit conduite pour mieux les structurer.

2. PROTOCOLE D'ETUDE AVEC RECUEIL DE DONNEES EN 2007-2008

A l'initiative de l'AFA une étude a été lancée entre juillet 2007 et juillet 2008 avec 13 COCA volontaires pour :

- mieux connaître l'organisation et le fonctionnement de ces consultations ;
- repérer les motifs de consultation les plus fréquents avant l'adoption, à l'arrivée en France et en suivi post-adoption durant l'intégration (familiale, sociale et scolaire) progressive de l'enfant ;
- identifier les modes d'orientations de l'enfant en fonction des problèmes de santé ;
- mieux évaluer les attentes des adoptants.

Les données de référence de l'étude concernent 1424 consultations d'adoption, (dont 1369 fiches exploitables) pour 1052 enfants vus. Un document traité par le service informatique de l'AFA recense les premiers résultats relatifs aux motifs de consultation Celui-ci a été discuté dans le cadre d'un groupe de travail associant l'AFA, le SAI, la DGCS et les 14 médecins des COCA participant à l'étude ; mais aucune décision immédiate ne soit prise sur l'opportunité de maintenir, d'adapter et/ou de consolider et d'étendre ce dispositif.

¹¹⁵ Ces activités ne sont pas inscrites sur les listes des missions d'intérêt général (MIG) aucun tarif particulier n'est arrêté au niveau national.

3. CES CONSULTATIONS APPORTENT UNE AIDE CERTAINE AUX ADOPTANTS ET MERITENT UNE RECONNAISSANCE DES SERVICES MINISTERIELS

Les adoptants, qui ont déposé un dossier à l'Agence, peuvent avoir besoin de conseils médicaux au cours de la procédure d'adoption. Les professionnels des COCA sont sollicités par les adoptants à trois étapes-clef :

- Lors de la proposition d'enfant (apparemment), les adoptants reçoivent, via l'AFA, un dossier concernant l'enfant qui contient des informations portant, notamment, sur l'identité de l'enfant, son adoptabilité, son milieu social, son évolution personnelle et familiale, son passé médical et celui de sa famille. Ce rapport relatif à l'enfant étant plus ou moins détaillé selon les pays d'origine¹¹⁶, les candidats cherchent à travers ces consultations une aide à la décision avant d'accepter d'accueillir l'enfant.

Cet accompagnement médical des parents et ce conseil avant l'adoption est de plus en plus nécessaire au regard de l'hétérogénéité des dossiers médicaux des enfants proposés à l'apparemment par les pays d'origine, il permet aux adoptants de prendre une décision plus éclairée.

- Lors du déplacement dans le pays d'origine, après avoir rencontré l'enfant et obtenu d'autres précisions sur l'état de santé physique et psychologique auprès des autorités locales ou des directeurs d'orphelinat. Certains parents sont alors en lien téléphonique ou par mail avec des médecins pour mieux appréhender l'état de santé de l'enfant.
- Au retour de l'enfant en France, pour un bilan de santé plus approfondi et un suivi post-adoption immédiat (sachant que l'enfant va également rentrer dans le dispositif de droit commun).

Le suivi médical et psychologique des enfants dès leur arrivée dans leur famille adoptive est un élément majeur de la réussite du processus d'adoption. Il le sera d'autant plus que, les profils des enfants adoptables évoluent (cf. enfants à besoins spécifiques).

Ayant le libre choix de leur médecin, les adoptants peuvent également s'adresser à leur médecin traitant, au médecin de l'AFA, à un pédiatre ou un autre spécialiste hospitalier.

Lors de la présentation en conseil des ministres du 27 août 2008 la secrétaire d'État chargée de la famille a mis en avant comme axe de travail, la pérennisation de ces consultations (ce que préconisait également le rapport Colombani). Début 2010, un groupe de travail animé par le cabinet de la secrétaire d'État chargée de la famille et le SAI s'est réuni pour élaborer un cahier des charges.

Un arbitrage interministériel devait fixer les modalités de financement de ces consultations (financement assurance-maladie ou financement spécifique Etat). Aucune décision n'a été prise jusqu'à présent.

¹¹⁶ Cf. article 16 de la Convention de la Haye, pour les pays l'ayant ratifié.

Annexe n°5 : Tableaux relatifs aux adoptions des enfants colombiens à besoins spécifiques

Tableau 12 : Evolution du nombre d'enfants colombiens à besoins spécifiques adoptés par pays d'accueil entre 2005 et 2009

PAYS D'ADOPTION	2005	2006	2007	2008	2009
COLOMBIE	32	56	51	48	32
Italie	99	214	242	283	344
USA	82	80	201	160	161
France	44	73	91	70	95
Espagne	53	61	62	30	48
.....					
TOTAL	351	552	725	682	792

Source : Bureau permanent de la conférence de la Haye – statistiques colombiennes

Tableau 13 : Pourcentage d'enfants colombiens à besoins spécifiques par rapport à l'ensemble des enfants colombiens adoptés

PAYS D'ADOPTION	2005	2006	2007	2008	2009
Italie	99/289 34%	214/380 56%	242/444 54,5%	283/430 65,8%	344/488 70%
USA	82/176 46,5%	80/194 41%	201/339 59%	160/272 58,8%	161/261 61,6%
France	44/347 12%	73/362 20%	91/406 22%	70/302 23%	95/265 35,8%
Espagne	43/367 11,7%	61/338 18%	62/257 24%	30/162 18,5%	48/175 27,4%

Source : Bureau permanent de la conférence de la Haye : statistiques colombiennes

Annexe n°6 : Programme colombien « Vacances d'été »

Les autorités colombiennes ont développé depuis plusieurs années des programmes orientés vers l'adoption d'enfants grands et à besoins spécifiques, avec l'organisation de séjours de vacances à l'étranger.

En janvier 2010, sous l'égide du SAI s'est tenue une réunion en présence des OAA pour envisager la mise en œuvre du programme. L'OAA Arc en Ciel et l'agence ont exprimé leur souhait de participer à ce programme. En mai 2010 lors d'une visite à Paris, une délégation de l'autorité centrale colombienne (ICBF)¹¹⁷ a renouvelé sa demande et en a fait un point conditionnant les futures adoptions d'enfants colombiens par des familles françaises, qui représentaient en 2009, 170 enfants adoptés¹¹⁸. Un tel programme est organisé par la Colombie depuis 2004 avec l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique.

Ce dispositif permet à des enfants colombiens déclarés adoptables, déjà grands (entre 8 et 14 ans) et placés en institution, de partir en vacances à l'étranger pendant 3 semaines, dans des familles.

Les enfants sont choisis par l'ICBF et ils ne doivent pas présenter de problèmes de comportement, ni de problème de santé lourd. Ils bénéficient à Bogota, avant le départ dans le pays, d'une préparation (aspects culturels et vie quotidienne du pays, éléments de langage, préparation psychologique à l'éloignement...). Ils sont accompagnés pendant leur séjour d'un psychologue colombien qui fait le tour de l'ensemble des familles pour évaluer l'adaptation et peut intervenir en soutien des familles et des enfants si besoin.

Les enfants sont informés qu'en objectif prioritaire, il s'agit pour eux de passer des vacances d'été¹¹⁹ à l'étranger, avec l'éventualité d'une issue vers une adoption en cas d'accord réciproque. En effet, il s'agit souvent d'enfants grands capables de discernement¹²⁰ et pour lequel la Colombie a organisé un dispositif spécifique de suivi (enfants en institution, en phase d'adolescence (ou de préadolescence) donc d'autonomisation).

Le bilan quantitatif 2004-2008 pour l'Allemagne et les USA est le suivant, sachant que l'agence ne dispose pas de données qualitatives.

Tableau 14 : Bilan 2004-2008 du programme colombien avec l'Allemagne et les USA

Nombre d'enfants ayant participé au programme entre 2004 et 2008		
USA	ALLEMAGNE	TOTAL
275	8	283
Nom d'enfants adoptés de 2004-2008		
USA	ALLEMAGNE	TOTAL
180	8	188

Source : AFA

¹¹⁷ Institut colombien du bien-être familial

¹¹⁸ L'Italie, l'Espagne, la France et les USA sont les premiers pays en nombre d'adoptions d'enfants colombiens.

¹¹⁹ Le programme est nommé « vacaciones de verano ».

¹²⁰ Cf. article L. 388-1 du code civil.

En mars 2010, ce thème a été abordé lors des journées de formation des correspondants départementaux. Entre la mi-mai et fin août 2010, un agent de l'Agence a été mobilisé sur ce projet quasiment à temps plein et joignable en permanence par mail et portable. L'Agence en accord avec le SAI a souhaité que les familles retenues disposent d'un agrément avec une notice relative à l'âge permettant d'adopter lesdits enfants.

Les familles ayant un projet d'adoption pour des enfants colombiens ont été informées par les réseaux d'associations, par des avocats colombiens ou par l'ICBF. Cinq familles, dont l'agence suivait le dossier, se sont portées volontaires¹²¹. Les dossiers ont été proposés à l'ICBF qui a déterminé le choix de famille pour chaque enfant ou fratrie pour recevoir 8 enfants : 1 fratrie de 3 enfants de 12, 9 et 7 ans, une fratrie de 2 enfants de 11 et 10 ans et trois enfants de 9 ans.

Un appel à candidature a été lancé via les correspondants départementaux. Pour sécuriser le programme, l'Agence a demandé l'accord et l'appui des services de protection de l'enfance des départements de résidence¹²² des familles participant à l'expérimentation. L'association des parents adoptifs d'enfants colombiens (APAEC) s'est associée à l'organisation et mise à disposition pour préparer les familles et leur assurer toute l'aide nécessaire pendant le séjour des enfants.

Des rapports d'évaluation ont été rédigés par l'accompagnatrice et les professionnels des services d'aide sociale à l'enfance.

Le premier bilan dressé par l'AFA est jugé positif (implication des candidats, mobilisation des conseils généraux, bonne intégration des enfants, bonne circulation de l'information entre les intervenants) ce qui a été facilité par le nombre restreints d'enfants concernés.

Depuis le retour des enfants, 4 familles accompagnées par l'AFA ont transmis à l'ICBF une lettre d'intention pour adopter ces enfants. Leur dossier doit passer devant le comité d'apparentement colombien et le Défenseur des enfants. Leur tuteur, doit également se prononcer sur la procédure. D'un commun accord, après un séjour sans problème particulier, un enfant et une famille n'ont pas souhaité poursuivre ensemble un projet d'adoption.

Deux événements de nature différente sont intervenus suite à ces vacances et qui nécessitent pour l'avenir prudence et anticipation :

- Souffrance d'une famille : Une des familles ayant reçu une petite fille de 9 ans dans le cadre de ce programme, et qui souhaitait adopter l'enfant, a découvert pendant le séjour l'existence de trois de ses frères et sœurs, dont les deux aînés étaient partis en vacances aux USA. La famille américaine a manifesté son souhait d'adopter la fratrie et de regrouper les 4 enfants, ce que la Colombie va organiser.
- Ajustement de notice d'agrément pour une famille, qui souhaite adopter une fratrie et dont l'âge d'un des enfants ne correspond pas au projet initial de la famille : après examen minutieux et avis des professionnels de l'enfance sollicité la présidente du conseil général a décidé d'accepter cette modification.

Après retour d'expérience et analyse, l'Agence a identifié d'autres pistes de perfectionnement : développer plus précocement la concertation entre les intervenants et construire le programme plus en amont, mieux préparer les familles (aspects linguistiques) et associer de façon plus intense les conseils généraux (contact, formation si besoin, préparation plus précoce...

Un courrier vient d'être adressé au président de l'assemblée des départements de France (ADF) pour lui présenter le bilan et envisager des collaborations pour le renouvellement de l'expérimentation sur l'été 2011 pour une vingtaine d'enfants ; un échéancier lui est proposé pour mieux organiser le programme.

121 Une famille était suivie par l'OAA Arc en Ciel.

122 Il s'agit du Calvados, des Pyrénées Atlantiques, de la Haute Vienne, du Puy de dôme et des Landes.

Annexe n°7 : Liste des départements ayant ratifié la convention constitutive du GIP Agence Française de l'Adoption

Département	N°	Date signature	Convention
		convention	non signée
Président du C .G. de l' Ain	1	25/04/2006	
Président du C .G. de l' Aisne	2	18/01/2006	
Président du C .G. de l' Allier	3	11/04/2006	
Président du C .G. Alpes de Haute Provence	4	30/01/2006	
Président du C .G. des Hautes Alpes	5	10/04/2007	
Président du C .G. des Alpes-Maritimes	6	19/06/2007	
Président du C .G. de l'Ardèche	7	06/04/2007	
Président du C .G. Ardennes	8	16/03/2006	
Président du C .G. Ariège	9	13/07/2006	
Président du C .G. Aube	10	13/04/2006	
Président du C .G. Aude	11	20/02/2007	
Président du C .G. Aveyron	12	24/05/2007	
Président du C .G. Bouches du Rhône	13	30/05/2008	
Président du C .G. Calvados	14	20/03/2007	
Président du C .G. Cantal	15	06/02/2006	
Président du C .G. Charente	16	20/04/2007	
Président du C .G. Charente Maritime	17	26/02/2007	
Président du C .G. Cher	18	24/10/2007	
Président du C .G. Corrèze	19		NON
Président du C .G. Corse du Sud	2A	04/01/2006	
Président du C .G. Haute Corse	2B		NON
Président du C .G. Côte d'Or	21	23/02/2007	
Président du C .G. Côtes d'Armor	22		NON
Président du C .G. Creuse	23	2007	
Président du C .G. Dordogne	24	05/03/2007	
Président du C .G. Doubs	25	02/05/2006	
Président du C .G. Drôme	26		NON
Président du C .G. de l'Eure	27	13/08/2009	
Président du C .G. Eure et Loir	28	04/04/2006	
Président du C .G. Finistère	29	16/07/2007	
Président du C .G. Gard	30	22/06/2006	
Président du C .G. Haute Garonne	31	26/07/2006	
Président du C .G. du Gers	32	19/06/2006	
Président du C .G. Gironde	33	28/02/2007	
Président du C .G. Hérault	34	24/08/2009	
Président du C .G. Ille et Vilaine	35	20/08/2007	
Président du C .G. Indre	36	22/02/2006	
Président du C .G. Indre et Loire	37	26/03/2007	
Président du C .G. Isère	38	26/09/2009	
Président du C .G. Jura	39	13/11/2008	
Président du C .G. Landes	40	10/07/2006	

Département	N°	Date signature	Convention
		convention	non signée
Président du C .G. Loir et Cher	41	14/03/2006	
Président du C .G. Loire	42	22/03/2006	
Président du C .G. Haute Loire	43		NON
Président du C .G. Loire Atlantique	44	31/08/2007	
Président du C .G. Loiret	45	22/05/2007	
Président du C .G. Lot	46	29/03/2007	
Président du C .G. Lot et Garonne	47	23/03/2006	
Président du C .G. Lozère	48	12/06/2007	
Président du C .G. Maine et Loire	49	24/07/2006	
Président du C .G. Manche	50	08/02/2006	
Président du C .G. de la Marne	51	10/07/2006	
Président du C .G. Haute Marne	52	07/06/2006	
Président du C .G. Mayenne	53	28/10/2008	
Président du C .G. Meurthe et Moselle	54	05/02/2009	
Président du C .G. Meuse	55	05/06/2007	
Président du C .G. Morbihan	56	18/11/2008	
Président du C .G. Moselle	57	11/05/2007	
Président du C .G. Nièvre	58	27/01/2009	
Président du C .G. Nord	59	14/10/2009	
Président du C .G. Oise	60		NON
Président du C .G. Orne	61	16/11/2009	
Président du C .G. Pas de Calais	62	19/02/2007	
Président du C .G. Puy de Dôme	63	22/11/2007	
Président du C .G. Pyrénées Atlantiques	64	27/12/2005	
Président du C .G. Hautes Pyrénées	65		NON
Président du C .G. Pyrénées Orientales	66	11/09/2006	
Président du C .G. Bas-Rhin	67	11/09/2006	
Président du C .G. Haut Rhin	68	12/07/2006	
Président du C .G. Rhône	69	03/05/2007	
Président du C .G. Haute Saône	70	02/10/2008	
Président du C .G. Saône et Loire	71	18/04/2006	
Président du C .G. Sarthe	72	28/08/2007	
Président du C .G. Savoie	73	24/07/2006	
Président du C .G. Haute-Savoie	74	12/06/2006	
Conseil de Paris	75	30/03/2007	
Président du C .G. Seine-Maritime	76	17/07/2006	
Président du C .G. Seine et Marne	77		NON
Président du C .G. Yvelines	78	16/10/2006	
Président du C .G. Deux Sèvres	79	21/08/2006	
Président du C .G. Somme	80	11/07/2006	
Président du C .G. Tarn	81	19/04/2007	
Président du C .G. Tarn et Garonne	82	19/07/2006	
Président du C .G. Var	83	26/02/2007	
Président du C .G. Vaucluse	84	05/02/2008	
Président du C .G. Vendée	85		NON
Président du C .G. Vienne	86	03/01/2006	
Président du C .G. Haute-Vienne	87	02/12/2008	
Président du C .G. Vosges	88	23/04/2007	
Président du C .G. Yonne	89	10/01/2006	

Département	N°	Date signature	Convention
		convention	non signée
Président du C .G. Territoire de Belfort	90	15/04/2009	
Président du C .G. Essonne	91	02/04/2007	
Président du C .G. Hauts de Seine	92	04/05/2007	
Président du C .G. Seine Saint Denis	93		NON
Président du C .G. Val de Marne	94		NON
Président du C .G. Val d'Oise	95	12/03/2007	
Président du C .G. Guadeloupe	971	23/10/2008	
Président du C .G. Martinique	972	24/01/2008	
Président du C .G. Guyane	973	13/04/2007	
Président du C .G. Réunion	974		NON

Source : AFA

Annexe n°8 : Suivi des dossiers d'adoption de l'AFA (1^{er} septembre 2010)

zone	pays	Demandes déposées en 2010	dossiers en liste d'attente AFA	dossiers en cours de constitution (PMR signé)	dossiers envoyés dans le pays en attente	Adoptions en cours (proposition acceptée au 31/08/2010)		Adoptions réalisées au 31/08/2010				2009	2008	2007
						familles	enfants	enfants	dont fratries 3 ou +	dont besoins médicaux	dont > 6 ans			
Amérique	Brésil		0		10							2	6	16
	Chili		0	3	5			1	0	0	1	2	0	3
	Colombie	392	0	276	1319	18	22	136	18	14	58	170	225	247
	Haïti		0											
	Mexique		0	12	29			4	0	2	1	4	9	6
	Panama		0		1									
	Pérou		0		7							1	3	1
	Salvador		0		3									4
Total Amérique		392	0	291	1374	18	22	141	18	16	60	179	243	277
Asie	Cambodge		755	2	17			1	0	0	1	11	17	5
	Chine	75	0	84	566								6	
	Inde		0	2	6									
	Japon		0											
	Mongolie		0	2	4								2	3
	Népal		0	16	17	5	5	2			1			
	Philippines	31	0	10	82	2	3	3	2		2	3	12	9
	Sri Lanka		0	1	14			3				7	5	5
	Thaïlande		0	8	68			5			2	7	8	9
	Vietnam	275	2252	12	146	5	6	67		8	3	88	113	37
Total Asie		381	3007	137	920	12	14	81	2	8	9	116	163	68

zone	pays	Demandes déposées en 2010	dossiers en liste d'attente AFA	dossiers en cours de constitution (PMR signé)	dossiers envoyés dans le pays en attente	Adoptions en cours (proposition acceptée au 31/08/2010)		Adoptions réalisées au 31/08/102010				2009	2008	2007	
Afrique	Burkina Faso	77	0	4	39			9	0	0	1	11	18	42	
	Burundi		0												
	Madagascar	43	442	12	40	1	1	9	0	0	7	10			
	Mali	349	0	373	1034	4	4	41	0	0	0	117	72	133	
Total Afrique		469	442	389	1113	5	5	59	0	0	8	138	90	175	
Europe	Albanie		0	2	15								1		
	Azerbaïdjan		0	1	2							1			
	Bulgarie	211	0	274	455			5	0	0	1	9	21	9	
	Géorgie		0		2								1		
	Hongrie		0	3	20			3	0	0	1	4	1	9	
	Lettonie	19	0	6	124	4	7	29	0	20	9	44	34	30	
	Lituanie		0	11	25	1	1	2	0	0	2	7	14	26	
	Moldavie		0	1	4								1		
	Pologne		0	7	27			1	0	0	0	3	9	4	
	Portugal	12	0	23	65			2	0	1	2	1	4	2	
	République Tchèque			0									1		
	Royaume Uni			0									2		
	Russie	529	953	16	52	4	4	13	6	9	1	8			
Slovaquie			0											2	
Total Europe		771	953	344	791	9	12	55	6	30	16	80	86	82	
Total AFA		2260	4402	1161	4198	44	53	336	26	54	93	513	582	602	

Source : Données AFA/Tableau élaboré par la mission

Annexe n°9 : Evolution de la dotation budgétaire de l'AFA et de sa consommation depuis 2007

Libellé comptes	2011	2010		2009		2008		2007	
	Budget prévisionnel	Attribué	Consommé 30 juin	Attribué	Consommé	Attribué	Consommé	Attribué	Consommé
Fonctionnement (hors personnel)									
Achats stockés autres								27 000,00 €	0,00 €
Achat, études, prestations	4 159,00 €	4 659,00 €	0,00 €	7 000,00 €	0,00 €	0,00 €	7 893,60 €	20 000,00 €	12 647,70 €
Achat mat, équip, travaux								69 689,68 €	2 471,32 €
Achat stock matériel	30 000,00 €	30 000,00 €	13 755,64 €	60 000,00 €	37 092,03 €	78 000,00 €	45 013,36 €	15 000,00 €	48 505,66 €
Sous traitance	5 000,00 €	5 000,00 €	129,17 €	5 000,00 €	7 133,55 €	15 000,00 €	6 131,23 €	12 000,00 €	466,38 €
Locations	400 000,00 €	455 000,00 €	274 269,51 €	344 000,00 €	373 623,14 €	329 000,00 €	332 968,74 €	360 000,00 €	296 486,19 €
Charges locatives	53 000,00 €	43 000,00 €	40 252,14 €	42 500,00 €	52 010,12 €	35 000,00 €	43 343,43 €	35 000,00 €	37 430,85 €
Travaux d'entretien	50 000,00 €	50 000,00 €	31 317,59 €	50 000,00 €	61 703,59 €	64 000,00 €	43 921,87 €	10 000,00 €	43 982,95 €
primes d'assurance	12 000,00 €	10 000,00 €	8 535,59 €	7 500,00 €	8 568,88 €	12 000,00 €	7 273,90 €	15 000,00 €	6 596,49 €
Etudes de recherches								10 000,00 €	0,00 €
Divers(colloque, documentation)	15 000,00 €	10 000,00 €	4 167,30 €	25 000,00 €	1 459,53 €	7 000,00 €	4 692,83 €	30 000,00 €	8 289,56 €
Personnel extérieur à l'établissement	50 000,00 €	93 600,00 €	13 708,00 €	38 000,00 €	10 309,36 €	0,00 €	33 383,08 €	5 000,00 €	0,00 €
Rémunération intermédiaire, honoraires	100 000,00 €	160 000,00 €	50 445,53 €	120 000,00 €	74 431,50 €	100 000,00 €	158 407,72 €	80 000,00 €	215 770,32 €
Publicité, publications	15 000,00 €	15 000,00 €	3 912,45 €	16 320,00 €	7 045,65 €	75 000,00 €	29 467,35 €	50 000,00 €	14 165,41 €
Transport biens, personnes (coursier)	5 000,00 €	5 000,00 €	2 046,35 €	0,00 €	5 071,17 €	0,00 €	0,00 €	7 000,00 €	299,00 €
Déplacements, missions, réceptions	180 000,00 €	119 000,00 €	57 969,51 €	169 000,00 €	152 843,65 €	379 000,00 €	214 872,75 €	270 000,00 €	219 359,97 €
Frais postaux, télécommunications	146 000,00 €	94 000,00 €	58 447,98 €	150 000,00 €	122 656,90 €	207 000,00 €	124 087,16 €	60 000,00 €	120 158,96 €
Services bancaires	5 000,00 €	5 000,00 €	0,00 €	0,00 €	1 788,90 €	0,00 €	2 059,47 €	5 000,00 €	2 371,77 €
Divers(formation, taxis, contrat de nettoyage)	20 000,00 €	20 000,00 €	11 478,79 €	25 000,00 €	25 143,34 €	62 000,00 €	27 338,44 €	15 000,00 €	31 376,16 €
Impôts fonciers	15 000,00 €	5 000,00 €	0,00 €	5 000,00 €	13 189,93 €	10 000,00 €	9 029,70 €	55 000,00 €	16 586,04 €

Libellé comptes	2011	2010		2009		2008		2007	
	Budget prévisionnel	Attribué	Consommé 30 juin	Attribué	Consommé	Attribué	Consommé	Attribué	Consommé
ITV	1 000,00 €	1 000,00 €	0,00 €	1 000,00 €	0,00 €	0,00 €	467,99 €	0,00 €	0,00 €
Redevances, concessions, brevets	2 500,00 €	2 000,00 €	107,64 €	2 000,00 €	2 360,90 €	0,00 €	2 624,92 €	25 000,00 €	478,40 €
Charges spécifiques	150 000,00 €	150 000,00 €	96 630,00 €	148 000,00 €	0,00 €	100 000,00 €	0,00 €	0,00 €	11 717,00 €
Divers autre charges							4 383,00 €	100 000,00 €	0,00 €
Pertes de change	1 000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Charges exceptionnelles, opération de gestion	5 000,00 €	5 000,00 €	350,00 €	20 000,00 €	724,00 €	0,00 €	24 198,71 €	0,00 €	0,00 €
Autres charges exceptionnelles	2 000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	60 000,00 €	0,00 €
Dotations aux amortissements	30 000,00 €	20 000,00 €	0,00 €	30 000,00 €	79 067,95 €	65 000,00 €	83 400,61 €	84 310,32 €	69 588,04 €
<i>ss total fonctionnement (hors pers.)</i>	1 296 659,00 €	1 302 259,00 €	667 523,19 €	1 265 320,00 €	1 036 224,09 €	1 538 000,00 €	1 204 959,86 €	1 420 000,00 €	1 158 748,17 €
Personnel									
Taxe sur les salaires	150 000,00 €	160 000,00 €	34 824,00 €	150 000,00 €	120 692,16 €	265 000,00 €	138 059,00 €	90 272,00 €	126 359,00 €
taxe employeurs	45 000,00 €	60 000,00 €	23 145,00 €	50 000,00 €	33 596,56 €	50 000,00 €	27 323,72 €	50 000,00 €	13 912,58 €
Rémunération personnel	1 450 000,00 €	1 849 600,00 €	681 161,62 €	1 960 000,00 €	1 363 097,09 €	1 469 000,00 €	1 435 512,73 €	1 449 728,00 €	1 099 188,20 €
Sécu et prévoyance	500 000,00 €	570 400,00 €	192 783,15 €	460 000,00 €	477 617,40 €	820 000,00 €	522 106,76 €	655 000,00 €	713 062,25 €
Autres charges sociales	20 000,00 €	20 000,00 €	6 628,48 €	28 000,00 €	19 417,66 €	28 000,00 €	19 621,45 €	80 000,00 €	14 835,74 €
Autres charges de personnel	6 061,00 €	6 061,00 €	0,00 €	5 000,00 €	0,00 €	15 000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<i>ss total personnel</i>	2 171 061,00 €	2 666 061,00 €	938 542,25 €	2 653 000,00 €	2 014 420,87 €	2 647 000,00 €	2 142 623,66 €	2 325 000,00 €	1 967 357,77 €
Investissement									
Logiciels, droits et valeurs similaires	20 000,00 €	20 000,00 €	5 920,20 €	20 000,00 €	12 788,00 €	20 000,00 €	52 939,14 €	32 000,00 €	27 889,12 €
Inst.tech. Mat/out								20 000,00 €	0,00 €
Autres immobilisation corporelles	10 000,00 €	10 000,00 €	1 547,56 €	10 000,00 €	892,81 €	15 000,00 €	11 665,43 €	203 000,00 €	28 958,63 €
<i>ss total investissement</i>	30 000,00 €	30 000,00 €	7 467,76 €	30 000,00 €	13 680,81 €	35 000,00 €	64 604,57 €	255 000,00 €	56 847,75 €
Total	3 497 720,00 €	3 998 320,00 €	1 613 533,20 €	3 948 320,00 €	3 064 325,77 €	4 220 000,00 €	3 412 188,09 €	4 000 000,00 €	3 182 953,69 €

Source : AFA/Tableau réalisé à la demande de la mission

Annexe n°10 : Estimation du chiffrage de la charge de travail médical à l'AFA

Nombre d'heures travaillées = 1605 heures/an

1. Examen et aide à la lecture des dossiers d'enfants

Nombre d'heures sur les dossiers d'enfants : 600 adoptions X 2 heures = 1200 heures

Remarque : actuellement seule la moitié des dossiers sont examinés par le médecin, avec une priorité donnée aux dossiers hors Colombie et à ceux signalés par les rédacteurs.

2. Information, élaboration d'outils (fiches-pays/ fiches santé...)

Estimé par le médecin à environ 1 à 2 heure(s)/semaine → environ 60 heures/an

3. Formation santé (organisation/ recherche des intervenants / logistiques / participation aux interventions...)

Estimé par le médecin à 30% de son activité → soit environ 500 heures/an

4. Animation et participation aux groupes de travail internes à l'Agence

- **Commission « enfants à besoins spécifiques (examens des candidatures des adoptants /entretiens avec les familles / commission) → 12 heures/semaine → soit environ 300 heures/an**
- **Pilotage de groupe de travail pour l'élaboration d'une brochure pour les adoptants (ex : groupe de travail « Adoption de fratrie d'Europe ») : → 40 heures/an**
- **Ateliers thématiques mensuels → 30 heures /an**
- **Préparation des adoptants au départ → rencontres bimestrielles/ mensuelles avec les parents → 40 heures/ an**

TOTAL = 2170 heures/an

Développement du réseau médical avec les pays d'origine → Il s'agit d'une mission à structurer et à développer qui demande par ailleurs de prévoir des déplacements dans les pays d'origine jugés prioritaires (temps à évaluer par les médecins avec la Directrice générale de l'AFA).

Source : AFA

Annexe n°11 : activités du Pôle information conseil

Extraits de l'état de réalisation de la COG au 1^{er} novembre 2010 – source AFA

Action n°2 – sous action 2.2. : Réduire le temps d'attente des familles

Une plateforme téléphonique, composée de conseillers de formation juridique, permet de centraliser les appels entrants au numéro principal de l'AFA (« 6140 »). Les familles y sont accueillies par les conseillers du Pôle Information et Conseil (PIC). Quotidiennement, le PIC traite en moyenne 100 appels entrants. (Le personnel de l'AFA est également joignable en ligne directe). Dans le but d'établir des statistiques permettant d'améliorer le service, l'Agence a fait l'acquisition du logiciel Global Tax adapté à sa petite structure (50 postes au total, dont 4 sur la plateforme téléphonique). Cet outil de comptabilisation des appels téléphoniques, ne peut prendre en compte le temps d'attente moyen avant la prise en charge d'un appel sur la plateforme. Seule la mise en place d'un « call center » permettrait de mesurer ce délai. Toutefois cette installation coûteuse étant choisie généralement par des structures gérant plus de 1000 appels par jour, elle n'a pas été décidée à ce jour.

Pour éviter l'attente téléphonique, l'équipe s'efforce d'adapter le nombre de conseillers présents sur la plateforme en fonction des « pics d'appels » prévisibles. Un planning hebdomadaire organise en ce sens l'activité des conseillers du pôle et un coordinateur assure également ce rôle au quotidien.

Sur des thématiques précises susceptibles de provoquer un nombre important d'appels, l'équipe a également pu être renforcée par la mise à disposition un vacataire désigné pour traiter exclusivement ces appels.

Tableau 15 : Nombre d'appels entrants au « 61 40 » - activité 2009

2009	Orientation	Afrique	Amérique	Asie	Europe	Divers	Total traités	Total transmis
Total appels	1.415	3.785	8.340	6.530	4.076	5.801	24.451	4.493

Source : AFA

TOTAL : 28.944 appels entrants au « 61.40 » en 2009

Tableau 16 : Nombre d'appels entrants au « 61 40 » - activité de janvier à septembre 2010

2009	orientation	Afrique	Amérique	Asie	Europe	Divers	Total traités	Total transmis
Total appels	939	2.577	4.988	4.174	2.658	4.645	19.082	2.099

Source : AFA

TOTAL : 21.181 appels entrants au « 61.40 » de janvier à septembre 2010

Action n°2 – sous action 2.3 : Délivrer une information précise et harmonisée au téléphone

Dans le but de délivrer une information précise et harmonisée à tous les candidats, une formation continue est délivrée aux conseillers du PIC. Des réunions hebdomadaires sont ainsi organisées dans 4 directions :

- l'actualité des pays. Un rédacteur intervient pour former les conseillers sur l'évolution des procédures, ainsi que l'état des lieux et des dossiers en attente dans ses pays de référence ;
- la formation sur de nouvelles procédures AFA, la gestion de l'activité du PIC ;
- les informations générales sur l'adoption internationale (politiques, juridiques) et l'activité de l'AFA (décisions de la direction, orientation des tutelles, etc.) ;
- les informations urgentes relatives à des modifications soudaines dans les pays d'origine.

Les conseillers du PIC participent également avec l'ensemble de l'équipe de l'AFA aux réunions d'information organisées chaque lundi par la direction.

Action n°2 – sous action 2.4 : Proposer une aide à l'orientation personnalisée

Cette mission d'aide à l'orientation vient en complément de celle assumée par les correspondants de l'AFA dans les conseils généraux.

- les familles qui ont préalablement rencontré le correspondant AFA pour une aide personnalisée dans l'orientation de leur projet, font appel au PIC pour obtenir une confirmation ou un complément sur les informations dont elles disposent ;
- les candidats qui n'ont pas pu avoir un entretien préalable avec le correspondant AFA bénéficient auprès du PIC d'un entretien personnalisé d'aide à l'orientation lors d'un rendez-vous téléphonique (si la distance géographique l'impose) ou lors d'un rendez-vous au siège de l'Agence.

Les familles ont également la possibilité de consulter le site internet de l'Agence (Fiches Pays) ainsi que la documentation qui peut leur être adressée par courrier.

Nombre d'entretiens téléphoniques d'aide à l'orientation de janvier à sept. 2010 : 930

Nombre de visites au siège de l'AFA de janvier à septembre 2010 : 400
--

Action n° 2 – sous-action 6 : Renforcer et harmoniser l'information publique des familles sur le site internet.

2.6.1. Connexions au site AFA et harmonisation des Fiches pays

510 000 connexions ont été enregistrées sur le site internet de l'Agence depuis le début de l'année 2010, la moyenne quotidienne actuelle étant de 1 700. Une baisse de fréquentation est à constater, notamment due à la prise en compte de l'actualité (pas d'ouverture évoquée au 1er semestre), de la réalité de l'adoption internationale (sensibilisation effectuée à travers ce site, mais également par les différents acteurs de l'adoption internationale) et aussi par la création du site officiel www.adoption.gouv.fr

2 réunions du comité éditorial, les 25 mars et 17 juin 2010, ont été consacrées à l'harmonisation et au partage des informations avec l'Autorité Centrale et le Ministère en charge de la famille.

2.6.2. Espace personnel

Initialement créé pour permettre aux familles inscrites en Listes de demandes en attente de connaître leur rang, l'espace personnel a considérablement évolué.

En septembre 2009, son ouverture a été élargie à toutes les familles ayant signé un projet de mise en relation avec l'Agence. Son graphisme entièrement remodelé le rend plus attrayant, plus accessible et facilite sa compréhension. Il permet aux candidats, par une simple connexion personnalisée, de suivre en direct l'évolution de leur dossier, mais aussi d'informer l'AFA de tout changement dans leur situation personnelle, dans leurs coordonnées ou dans leur projet. Depuis mai

2010, cet espace personnel est également l'outil de la confirmation annuelle de chaque projet, désormais exigée par l'AFA. Cette nouvelle modalité a permis à l'AFA d'enregistrer à ce jour plus de 1000 désistements, principalement au niveau des listes de demandes en attente. Près de 4000 autres dossiers pourraient être annulés à terme, à la suite de la non-réponse à l'obligation de confirmation annuelle.

Nombre d'activations d'Espace Perso de septembre 2009 à septembre 2010 : 6926 nombre de connexions à l'Espace perso

Cumul des connexions à l'Espace Perso depuis sept 2009 : 120 525

Cumul des connexions à l'Espace Perso de janvier à septembre 2010 : 82 629

**Cumul des connexions à l'Espace Perso de mai à sept 2010 (suite à confirmation annuelle) :
32 815**

Sigles utilisés

Acronyme	Signification
ADF	Assemblée des départements de France
AFA	Agence française de l'adoption
AFAENAM	Association des familles adoptives d'enfants nés à Madagascar
APAEC	Association de parents adoptifs d'enfants colombiens
APAER	Association des parents adoptant en Russie
ASE	Aide sociale à l'enfance
CAF	Cellule administrative et financière
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CLE	Correspondants locaux à l'étranger
CLH	Convention de La Haye
COG	Convention d'objectifs et de gestion
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DGS	Direction générale de la santé
EBS	Enfants à besoins spécifiques
EFA	Enfance et famille d'adoption
ETP	Equivalent temps plein
GIP	Groupement d'intérêt public
ICBF	Autorité centrale colombienne
MAI	Mission de l'adoption internationale
MASF	Mouvement pour l'adoption sans frontière
MDM	Médecins du monde
OAA	Organismes autorisés pour l'adoption
ONED	Observatoire national de l'enfance en danger
ONU	Organisation des nations unies
PIC	Pôle information conseil
PLF	Projet de loi de finances
PMR	Projet de mise en relation
RRR	Rapport relatif aux requérants
SAF	Syndrome d'alcoolisme fœtal
SAI	Service de l'adoption internationale

Liste des pièces jointes

Pièce jointe n°1 : Adoptions réalisées par l'AFA du 1^{er} janvier 2010 au 31 octobre 2010.

Pièce jointe n°2 : Tableau relatif au nombre de demandes d'adoption multiples déposées à l'Agence

Pièce jointe n°3 : Impact de la remise à jour des quatre listes d'attente

Pièce jointe n°4 : Différentes étapes de la procédure d'adoption via l'Agence.

Pièce jointe n°5 : Tableau des délais d'attente par pays.

Pièce jointe n°6 : Protocole de fonctionnement entre l'Agence et les départements, prévu par l'article 38 de la convention constitutive du GIP.

Pièce jointe n°7 : Contenu minimum des évaluations psychologique et sociale demandé par la Colombie.

Pièce jointe n°8 : Estimation du temps de travail du correspondant local à l'étranger en poste au Vietnam

Pièce jointe n°9 : Note de service relative à la procédure d'information et de conseil en santé aux différentes étapes de la démarche d'adoption avec l'AFA

Pièce jointe n°1 : Adoptions réalisées par l'AFA du 01/01/2010 au 31/10/2010.

	Agence Française pour l'Adoption	Pourcentage
COLOMBIE	195	7,20 %
VIETNAM	75	2,77 %
MALI	50	1,85 %
LETONIE	35	1,29 %
RUSSIE	18	0,66 %
MADAGASCAR	12	0,44 %
BURKINA FASO	10	0,37 %
BULGARIE	6	0,22 %
NEPAL	6	0,22 %
PHILIPPINES	6	0,22 %
THAILANDE	5	0,18 %
MEXIQUE	4	0,15 %
HONGRIE	3	0,11 %
SRI LANKA	3	0,11 %
LITUANIE	2	0,07 %
PORTUGAL	2	0,07 %
CAMBODGE	1	0,04 %
CHILI	1	0,04 %
CHINE	1	0,04 %
POLOGNE	1	0,04 %
TOTAL	436	16,10 %

Source : SAI

Pièce jointe n°2 : Tableau relatif au nombre de demandes d'adoption multiples déposées à l'Agence.

Pays	un dossier		deux dossiers		plus de deux dossiers		TOTAL
	Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage	
ALBANIE	10	71,43%	3	21,43%	1	7,14%	14
AZERBAIDJAN	2	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	2
BRESIL	10	55,56%	4	22,22%	4	22,22%	18
BULGARIE	272	50,37%	190	35,19%	78	14,44%	540
BURKINA FASO	26	70,27%	8	21,62%	3	8,11%	37
BURUNDI	2	33,33%	4	66,67%	0	0,00%	6
CAMBODGE	179 (dont 175 en LDA)	28,92% (23,53% hors LDA)	371 (dont 359 en LDA)	59,94% (70,59% hors LDA)	69 (dont 68 en LDA)	11,15% (5,82% hors LDA)	619 (dont 602 en LDA)
CHILI	4	44,44%	3	33,33%	2	22,22%	9
CHINE	402	69,91%	130	22,61%	43	7,48%	575
COLOMBIE	1221	75,60%	307	19,01%	87	5,39%	1615
EL SAVADOR	3	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	3
ESTONIE	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1
GEORGIE	6	85,71%	1	14,29%	0	0,00%	7
HONGRIE	11	52,38%	8	38,10%	2	9,52%	21
INDE	3	50,00%	3	50,00%	0	0,00%	6
LETTONIE	154	79,79%	29	15,03%	10	5,18%	193
LITUANIE	16	53,33%	11	36,67%	3	10,00%	30

Pays	un dossier		deux dossiers		plus de deux dossiers		TOTAL
MADAGASCAR	212 (dont 183 en LDA)	50,59% (78,38% hors LDA)	161 (dont 153 en LDA)	38,42% (21,62% hors LDA)	46 (dont 46)	10,97% (0% hors LDA)	419 (dont 382 en LDA)
MALI	827	76,43%	206	19,04%	49	4,53%	1082
MEXIQUE	16	61,54%	7	26,92%	3	11,54%	26
MOLDOVA, REPUBLIQUE DE	5	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	5
MONGOLIE	2	50,00%	0	0,00%	2	50,00%	4
NEPAL	3	20,00%	6	40,00%	6	40,00%	15
PANAMA	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	1
PEROU	5	71,43%	1	14,29%	1	14,29%	7
PHILIPPINES	62	73,81%	16	19,05%	6	7,14%	84
POLOGNE	24	70,59%	8	23,53%	2	5,88%	34
PORTUGAL	58	82,86%	6	8,57%	6	8,57%	70
RUSSIE	399 (dont 396 sont en LDA)	47,84% (37,5% hors LDA)	346 (dont 343 sont en LDA)	41,49% (37,5% hors LDA)	89 (dont 87 sont en LDA)	10,67% (25% hors LDA)	834 (dont 826 en LDA)
SLOVAQUIE	9	90,00%	0	0,00%	1	10,00%	10
SRI LANKA	17	77,27%	3	13,64%	2	9,09%	22
TCHEQUE, REPUBLIQUE	2	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	2
THAILANDE	41	63,08%	17	26,15%	7	10,77%	65
THAILANDE - Pattaya	4	80,00%	1	20,00%	0	0,00%	5
VENEZUELA	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1
VIETNAM	1286 (dont 1185 sont en LDA)	59,73% (67,33% hors LDA)	732 (dont 690 sont en LDA)	33,99% (28% hors LDA)	135 (dont 128 sont en LDA)	6,27% (4,66% hors LDA)	2153 (dont 2003 en LDA)
TOTAL	5295 (dont 1939 sont en LDA)	62,04% (71,07% hors LDA)	2583 (dont 1545 sont en LDA)	30,26% (21,98% hors LDA)	657 (dont 329 sont en LDA)	7,70% (6,95% hors LDA)	8535 (dont 4222 hors LDA)

Source : AFA

Pièce jointe n°3 : Impact de la procédure de remise à jour des quatre listes d'attente

Tableau 17 : Impact de la procédure de remise à jour des quatre listes d'attente

Pays	Attente maximale (en mars 2010)	Attente maximale (fin octobre 2010)	Remarques
Vietnam	30 années	22 années	Sans tenir compte du dépôt de nouveaux dossiers de candidature
Cambodge	88 années	56 années	
Russie	136 années	103 années	
Madagascar	52 années	38 années	

Source : AFA bilan de la COG - action 4 annexe 1

**Pièce jointe n°4 : Différentes étapes de la
procédure d'adoption via l'Agence.**

Sur le chemin de l'adoption...



Intervention : ● personnelle ● de l'AFA ● des autorités locales ● du Consulat
 ● du tribunal de Nantes

Pièce jointe n°5 : Tableau des délais d'attente par pays.

	Dossiers en liste d'attente AFA au 31/08/2010	Dossiers en constitution ou en attente dans le PO au 31/08/2010	TOTAL ADOPTIONS AFA en 2009	Délai attente estimatif au vu du nombre d'adoptions AFA 2009 et des dossiers en attente (en années)
ALBANIE		15	0	
AZERBAIDJAN		2	1	2
BRESIL		10	2	5
BULGARIE		455	9	51
BURKINA FASO		39	11	4
CHILI		5	2	3
CHINE		566	0	
COLOMBIE		1319	170	8
ESTONIE		1	0	
GEORGIE		2	0	
HONGRIE		20	4	5
INDE		6	0	
LETTONIE		124	44	3
LITUANIE		25	7	4
MALI		1034	117	9
MEXIQUE		29	4	7
REPUBLIQUE DE MOLDAVIE		4	0	
MONGOLIE		4	0	
NEPAL		17	0	
PEROU		7	1	7
PHILIPPINES		82	3	27
POLOGNE		27	3	9
PORTUGAL		65	1	65
REPUBLIQUE TCHEQUE		0	1	
ROYAUMES UNIS		0	2	
SRI LANKA		14	7	2
THAILANDE		68	7	10
CAMBODGE	755	17	11	70
MADAGASCAR	457	40	10	50
RUSSIE	985	52	8	130
VIETNAM	2468	146	88	30
TOTAL	4665	4180	513	17

Source : Note AFA -Etat de réalisation des objectifs COG en septembre 2010 – Systèmes d'information

Pièce jointe n°6 : Protocole de fonctionnement entre l'Agence et les départements, prévu par l'article 38 de la convention constitutive du GIP.

Preamble

L'agence française de l'adoption exerce ses missions d'information et de conseil ainsi que d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de 15 ans dans le respect de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection de l'enfance et la coopération en matière d'adoption internationale et des dispositions du code de l'action sociale et des familles.

Ce protocole a pour objet de définir un cadre de fonctionnement entre l'agence française de l'adoption (AFA) et les départements représentés par leur correspondant départemental et leur service chargé de l'adoption.

Il ne saurait être normatif mais il regroupe des recommandations en termes de bonnes pratiques quant aux relations entre l'agence française de l'adoption et les départements.

I. Le correspondant départemental et son positionnement au sein des services du département

Il est préférable que le correspondant départemental soit un agent du service du département chargé de l'adoption. Cependant les départements ayant mis en place des lieux d'information et d'accompagnement des candidats à l'adoption peuvent prendre appui sur les professionnels intervenant au sein d'une telle structure pour informer et conseiller les adoptants.

De même, les départements peuvent s'ils le souhaitent mettre en place un dispositif de mutualisation des moyens afin d'assurer la mission d'information dévolue au correspondant départemental.

Le correspondant départemental est la personne relais entre l'agence française de l'adoption et le département. Il est donc le point d'entrée de l'agence au sein du département.

Conformément aux dispositions de l'article R.225-49 du code de l'action sociale et des familles, il assure, en tant que relais de l'agence française de l'adoption sur le territoire départemental, une mission d'information de proximité sur l'adoption internationale, sa réalité et les modalités de constitution du dossier d'adoption.

Si le correspondant départemental est un membre de l'équipe chargé de l'adoption, il est recommandé qu'il soit indépendant de toute prise de décision en matière de délivrance ou de modification de l'agrément en vue de l'adoption.

Le correspondant départemental assure sa mission d'information dans le respect des principes de neutralité et d'objectivité requis par rapport à la décision d'agrément prise par le président du conseil général au vu des rapports socio-psychologiques.

Il lui revient de délivrer son information compte tenu de la décision d'agrément et du projet du ou des adoptants. Si ceux-ci souhaitent faire évoluer leur projet tel qu'il a été défini lors de la délivrance de l'agrément, le correspondant départemental doit, en respectant la neutralité professionnelle à laquelle il est tenu, le ou les réorienter vers le service chargé de l'évaluation de la demande d'agrément.

II. L'information et le conseil aux adoptants

L'information de proximité en matière d'adoption internationale est assurée par le correspondant départemental. L'agence française de l'adoption peut cependant apporter, en cas de sollicitation par le ou les adoptant(s), une information.

II.1 La mission du correspondant départemental

Le correspondant départemental exerce sa mission d'information conformément aux dispositions des articles R.225-47 et R.225-49 du code de l'action sociale et des familles.

Cette information est accessible à toute personne agréée qu'elle souhaite ou non déposer un dossier auprès de l'agence française de l'adoption.

A ce titre, le correspondant départemental :

- Informe le ou les adoptants des procédures applicables dans les pays et de la réalité de l'adoption compte tenu de la situation du pays concerné et des caractéristiques des enfants adoptables (notamment du point de vue de leur âge, de leur état de santé et de leur histoire d'abandon) ;
- Reçoit selon des modalités qui sont propres à chaque département (accueil sous forme d'une permanence hebdomadaire par exemple) le ou les candidats agréés pour les aider dans leur orientation vers un pays compte tenu de leur projet d'adoption ;
- Transmet la liste des pièces constitutives du dossier ;
- Transmet une liste de traducteurs ainsi que la fiche de renseignement du ministère des affaires étrangères en vue de l'examen de la demande de visa adoption. Sur ce dernier point, il doit clairement préciser qu'en cas de démarche individuelle dans un pays non partie à la convention de La Haye du 29 mai 1993, le ou les candidat(s) devront transmettre cette fiche accompagnée de deux copies de l'agrément au secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale..

Par ailleurs, il a également compétence pour inviter les adoptants à participer aux réunions d'information mises en place par le département qui ont pour objectif d'aider les familles à poursuivre leur réflexion sur leur projet après la délivrance de l'agrément.

Il fait part à l'agence française de l'adoption des informations obtenues par d'autres sources quand elles ne correspondent pas à celles que l'agence lui a transmis et lui demande d'en effectuer si possible la vérification.

II.2 Le rôle d'accompagnement de l'Agence française de l'adoption auprès des correspondants départementaux

L'agence française de l'adoption est un lieu ressource pour les départements.

Elle est chargée, à ce titre, de la mise à jour régulière des fiches pays à destination des correspondants départementaux mises en ligne sur son site. A cette fin, elle met en place une base de données communes à destination des correspondants précités faisant état de :

- L'actualité des pays ;
- Des conditions pour adopter ;
- Des caractéristiques des enfants adoptables ;
- Des pièces constitutives des dossiers notamment en ce qui concerne les attestations « types » demandées par certains pays. Elle répertorie les éléments nécessaires à la constitution desdits dossiers en liaison avec les pays d'origine et l'autorité centrale pour l'adoption internationale.

Afin de permettre aux correspondants départementaux d'assurer leur mission d'information, elle veille à leur formation, en association avec les départements, et à leur information régulière par le biais de tous supports modernes et rapides (messagerie télématique etc...) sur la réalité de l'adoption et les procédures applicables dans les pays. La formation des correspondants départementaux est prise en charge financièrement par l'agence française de l'adoption.

Les conditions et les modalités d'exercice par les correspondants départementaux de leur mission d'information font l'objet d'une évaluation régulière déterminée selon des règles définies par le conseil d'administration de l'agence française de l'adoption en vue de l'adaptation des formations et dudit protocole.

III. L'organisation des relations entre le correspondant départemental et l'agence française de l'adoption dans le cadre de la mission d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs de quinze ans.

III.1 La transmission du dossier à l'agence française de l'adoption

Le ou les adoptant(s) ont en charge la constitution du dossier et les coûts afférents. A cette fin, il(s) prennent appui sur le service chargé de l'adoption en vue de l'obtention des pièces nécessaires pour lesquelles il a compétence.

Il leur revient de transmettre directement à l'agence française de l'adoption leur dossier une fois constitué. Ils sont invités à en informer le correspondant départemental.

III.2 L'examen du dossier de demande d'adoption

A la réception du dossier, l'agence française de l'adoption vérifie le dossier de demande d'adoption transmis par le couple ou la personne agréée.

En cas de demande de pièces complémentaires, l'agence française de l'adoption prend directement contact avec le ou les adoptant(s).

Sous réserve de son accréditation par les autorités étrangères pour les pays parties à la convention de La Haye et les pays pour lesquels elle est habilitée par les autorités françaises, l'agence française de l'adoption rédige les rapports relatifs au requérant pour les Etats parties à la convention de La Haye et donne l'accord à la poursuite de la procédure.

III.3 L'envoi du dossier et son suivi

Après validation du dossier, l'agence française de l'adoption transmet :

- La fiche de renseignement ainsi que deux copies de l'agrément au ministère des affaires étrangères ;
- Ledit dossier aux autorités étrangères concernées.

Elle est en lien direct avec les adoptants sur l'avancement de leur procédure d'adoption. Toutefois l'agence française de l'adoption informe le correspondant départemental de l'état d'avancement des dossiers lors des étapes suivantes :

- La prise en charge d'un dossier selon les modalités suivantes : transmission d'une information semestrielle par département et par pays ;
- L'existence d'une proposition d'apparement ;
- L'accord donné à la poursuite de la procédure d'adoption ;
- L'arrivée de l'enfant dans le département.

La confirmation annuelle de l'agrément et l'information de l'agence française de l'adoption des modifications apportées à l'agrément ou sa notice

Le ou les adoptants transmettent à l'agence française de l'adoption les confirmations annuelles de leur agrément et les modifications qui lui sont apportées ainsi que les réactualisations faites sur leur dossier.

A la demande de l'agence française de l'adoption, le correspondant départemental vérifie en lien avec le service chargé de l'adoption l'information demandée concernant l'agrément en vue d'adoption.

La proposition d'apparement et l'arrivée de l'enfant

L'agence française de l'adoption transmet aux adoptants la proposition d'enfant. En cas d'accord à la poursuite de la procédure, elle les informe également du moment à partir duquel ils peuvent se rendre sur place pour l'aboutissement de la procédure locale.

Le ou les adoptants peuvent prendre contact avec le service chargé de l'adoption, le correspondant départemental ou l'agence française de l'adoption pour échanger sur la proposition d'apparement qui leur est faite.

Elle informe le correspondant départemental de l'arrivée d'un enfant dans son département et lui transmet à cette occasion le calendrier du suivi conforme à la réglementation applicable dans le pays d'origine.

Le suivi de l'enfant

Le correspondant départemental est le relais entre l'agence française de l'adoption et le service chargé de l'adoption concernant la réalisation des rapports de suivi.

Le service chargé de l'adoption assure le suivi de l'enfant après son arrivée au foyer conformément aux dispositions de l'article L.225-18 du code de l'action sociale et des familles. Il rédige les rapports de suivi et les transmet aux adoptants. Il en informe le correspondant départemental.

Il revient à la famille de transmettre les rapports traduits à l'agence française de l'adoption Celle-ci le communique aux autorités étrangères concernées.

En l'absence de réception du rapport de suivi, l'agence française de l'adoption prend l'attache du correspondant départemental pour avoir connaissance de la réalisation du rapport précité

**Pièce jointe n°7 : Contenu minimum des
évaluations psychologiques et sociales demandé
par la Colombie.**

Contenu minimum de l'évaluation PSYCHOLOGIQUE du ou des postulants pour une adoption en Colombie. Exigences posées par l'ICBF

Ancienneté de moins de deux ans à la date de réception par l'ICBF

L'ICBF est particulièrement attentif aux développements de cette évaluation : il lui arrive fréquemment de demander des compléments d'information avant d'accepter d'inscrire le dossier des postulants sur ses listes d'attente. Actuellement plus de 50% des dossiers des candidats à l'adoption en Colombie font l'objet d'une demande de complément d'évaluation psychologique. Les postulants reliront donc avec soin leur évaluation pré-agrément, et en demanderont, si nécessaire, un complément et une actualisation, AVANT l'envoi du dossier en Colombie. Cela leur évitera le risque de perdre ensuite 4 à 5 mois, pour gérer une demande de complément par l'ICBF.

- Caractéristiques de la personnalité de chaque postulant (résultats de l'interprétation des épreuves si passation des tests de personnalité), sensibilité émotionnelle et affective, niveau d'estime de soi et de confiance en soi, description des conjoints, capacité d'autocontrôle, sécurité et tolérance, valeurs morales et ouverture d'esprit
- Traitement et « gestion » des expériences douloureuses au cours du parcours de vie de chaque postulant (prise en compte dans le rapport des motifs de séparation ou de divorce des postulants)
- Gestion des deuils
- Dynamique de la relation de couple (communication, harmonie, résolution des conflits)
- Traitement et « gestion » des expériences douloureuses au cours du parcours de vie de chaque postulant.
- Vécu de l'infertilité et processus d'élaboration de celle-ci pour chacun des conjoints (de plus, la condition physique et mentale des postulants doit être certifiée par un médecin agréé).
- Motivations pour adopter
- Expectatives par rapport aux caractéristiques de l'enfant qu'ils souhaitent adopter, telles que : sexe, âge, origine, état de santé
- Attitude par rapport à l'histoire de l'enfant et à sa famille biologique, attentes.
- Mythes et croyances sur l'adoption
- Préparation des parents pour informer l'enfant sur ses origines
- S'ils ont déjà un enfant biologique ou adopté : celui-ci participe-t-il au projet d'adoption de ses parents ?
- Avis du professionnel en ce qui concerne les capacités et la préparation du couple pour fonder une famille par l'adoption

La passation de tests de personnalité (de type Néo PI ou Rorschach ou TAT...cette liste est donnée à titre indicatif et n'est pas limitative) est fortement recommandée. Elle peut se faire auprès d'un psychologue privé de votre département. Les résultats de ces tests devront être visés par le service de l'Aide Sociale à l'Enfance de votre département, apostillés auprès de la Cour d'Appel de votre département puis joints à votre dossier complet à la suite de l'évaluation psychologique pré-agrément.

Actualisé au 12 décembre 2007

**Contenu minimum de l'évaluation SOCIALE
des postulants pour une adoption en Colombie.
Exigences posées par l'ICBF**

Ancienneté de moins de deux ans à la date de réception par l'ICBF

- Données et identification personnelle des requérants, y compris l'histoire personnelle, éducative et familiale de chacun des requérants (et date de naissance)
- Relation du couple : évolution, lien marital, dynamique, affection, communication,
- Prise de décision, préparation élaboration et évolution du projet d'adoption
- Conditions financières, de logement, d'environnement et du travail du couple
- Réseaux de soutien familial et social (participation de la famille étendue dans le projet, parmi d'autres aspects)
- Loisirs, temps libre et centres d'intérêt
- Réflexions sur la façon d'élever et d'éduquer les enfants : modèles éducatifs qui orienteront la relation parents - enfant
- Motivations pour adopter, évolutions du projet dans le temps
- Préparation des éventuels enfants déjà au foyer
- Préparation des postulants à la culture de l'enfant pour lui permettre de s'adapter, sans rupture, à sa nouvelle vie et l'informer, à sa demande, sur ses origines
- L'attention particulière qui sera portée aux questions d'alimentation, de sommeil, d'expression des relations interpersonnelles, du schéma corporel, et du comportement social de l'enfant
- La tolérance et l'ouverture des postulants face aux habitudes de l'enfant, à ses origines ethniques
- Avis des professionnels sur les capacités personnelles, sociales et morales nécessaires à la réussite de l'adoption
- Prise en compte de l'ensemble de l'évaluation sociale et des critères de l'ICBF pour indiquer l'âge et le nombre des enfants que le(s) postulant(s) pourrai(en)t accueillir.
- Dans le cas où l'un des deux ou les 2 postulants présentent un handicap ou un problème de santé, en indiquer la nature et l'avis médical sur la capacité adoptive ainsi que sur la dynamique familiale

Actualisé au 12 décembre 2007.

**Pièce jointe n°8 : Estimation du temps de travail du
correspondant local de l'AFA au Vietnam**

ESTIMATION DU TEMPS DE TRAVAIL

Initiation de la procédure :

Réception du courrier le lundi par les Services de la Valise Diplomatique (une matinée) :

- Déplacement à l'ambassade puis retour au bureau dépeuplement du courrier, archivage du bordereau et répartition des tâches entre les correspondants Nord/Sud et le traducteur. Etude des documents reçus et du contenu des dossiers.
- Le tableau de suivi est renseigné des informations contenues dans les nouveaux dossiers et des courriers aux familles sont rédigés afin de leur demander de payer les frais de traduction et de légalisation.

Les familles reçoivent les coordonnées bancaires afin de virer les fonds directement aux traducteurs et informent le correspondant des codes correspondants. Lorsque les traductions sont effectuées, elles sont alors légalisées auprès d'un service de traduction puis les documents sont alors classés en ordre et prêts à être déposés au Département de l'Adoption.

Les familles informent le correspondant de la méthode de paiement choisie et communiquent également le n° de code afférant au paiement par les services de Western Union. Le message reçu fait l'objet d'un accusé de réception à la famille et une copie est adressée au Correspondant Nord qui en informe le traducteur prestataire. Le tableau est également renseigné du type de paiement et de sa réalisation. Malgré un message initial clair quant à la procédure de paiement, il reste fréquent qu'il soit nécessaire de répondre aux questions des familles concernant les détails.

Les dépôts sont effectués une fois que les partenaires aient fait connaître qu'ils pouvaient recevoir de nouveaux dossiers afin de ne pas encombrer les services du administratifs du Département. Une note est alors rédigée par le traducteur pour signature, après vérification des informations contenues dans le tableau afin d'en confirmer la cohérence (âge, sexe, enfant à particularité ou intrafamilial...). La note est signée par le correspondant avant d'être déposée au Département d'Adoption situé au sein du Ministère de la Justice.

Le dépôt en lui-même, fait l'objet d'un déplacement à l'agence ANZ pour rédaction d'un bordereau renseigné du numéro de dossier collecté au Département d'Adoption afin que le virement corresponde à un dossier unique.

Un courrier est alors rédigé pour informer la famille que le dépôt de son dossier a été effectué pour un transfert dans un des centres partenaires de l'Agence.

Le tableau est également renseigné des dates de dépôt et du lieu de transfert. Le bordereau est alors scanné et attaché en pièce jointe au message adressé à la cellule comptable de l'AFA informant qu'un dossier a fait l'objet d'un dépôt et par conséquent d'un virement. Un autre message est adressé au rédacteur.

En fin de mois, édition par l'Agence ANZ du relevé de compte courant dédié aux dépôts de dossier pour envoi par scan à la cellule comptable de l'Agence.

Les factures de dépôt renseignées par le comptable du Département d'Adoption sont produites en théorie au virement suivant. Dans la réalité, le comptable ne les rédige qu'après plusieurs rappels de notre part, parfois après 3 mois. Une réconciliation est alors nécessaire entre les numéros de dépôts et les factures groupées. Un tableau est alors rédigé permettant à la comptabilité de l'Agence de procéder aux rapprochements.

Collecte des documents à réactualiser auprès des familles et suivi de leur traduction. Cette tâche est indispensable à la bonne réalisation de la procédure. Elle est normalement effectuée par les familles qui suivent leur dossier ou fait l'objet d'une demande de notre part en cas d'oubli. Les documents à réactualiser sont scannés par la famille, puis adressés par mail à l'antenne Vietnam afin d'initier la traduction et les copies papier sont adressés à l'Agence pour transmission par la valise diplomatique. A réception, ils sont listés dans le tableau général pour la gestion de leur suivi et les traductions sont légalisées. Malgré des messages clairs de notre part, il peut arriver qu'une famille ait omis d'effectuer cette réactualisation que celle-ci soit erronée ou incomplète (absence de copie conforme, document incomplet ou absence de visa de l'Ordre des Médecins etc...). Un mail est alors rédigé pour rappel à la famille.

L'apparement :

Dès réception du dossier d'apparement, le dossier complet est scanné puis vérifié par le correspondant. La vérification porte sur la cohérence entre la demande d'adoption de la famille et la proposition reçue, sur l'existence de la totalité des documents et sur l'absence de coquilles dans les documents, tous rédigés en vietnamien. Un soin particulier est consacré à l'étude du dossier médical afin de collecter, le cas échéant, des informations complémentaires auprès du médecin ayant procédé à l'examen. A l'issue de ces vérifications, la proposition est adressée au rédacteur et le tableau de suivi est également renseigné de la réalisation d'un apparement.

Le signal :

A l'issue d'une procédure locale, actée par le Département d'Adoption, il est rédigé un courrier à destination du rédacteur afin de l'informer que la famille vienne chercher son enfant dans des délais définis. Ce signal est systématiquement confirmé par le rédacteur.

Un échange de courrier entre le correspondant et la famille permet alors de connaître les dates d'arrivée, le numéro de vol et le souhait d'hébergement de la famille. Cet échange donne souvent lieu à plusieurs courriers, révélateur de l'état psychologique de la famille (demande exotique, informations incomplètes, demande délais supplémentaires etc...) générant un surplus de travail rédactionnel. Le tableau des « arrivées » est alors renseigné et adressé à l'hôtel qui accueille généralement la famille. Il est généralement nécessaire d'appeler plusieurs fois le personnel de réception avant de recevoir une confirmation des réservations.

L'arrivée et l'accueil des familles :

La procédure locale implique généralement une procédure commune de plusieurs familles mais les dates d'arrivée effectives peuvent être étalées sur plusieurs jours. Aussi, l'accueil au bureau des familles peut-il se multiplier. Il comprend une présentation de l'équipe, du mode de fonctionnement de l'Agence et une explication des procédures et des précautions d'usage. Ouvrir le débat et libérer la parole permet la plupart du temps d'éviter toute polémique de la part de familles qui ont une connaissance très rudimentaires du Vietnam et des problématiques de l'adoption sur place.

Préparation à la visite préliminaire au Centre partenaire qui abrite les enfants ; détail du paiement de la prestation (véhicule et interprète), échanges des numéros de téléphone, mise en condition quant à la visite et timing de départ.

Accompagnement au Centre pour la visite puis retour et back up des impressions. Rédaction d'un message d'information au rédacteur.

La date de cérémonie n'étant jamais connue à l'avance, les familles sont contactées régulièrement afin de les tenir informées des possibilités de déplacement hors de la ville.

Dès la date de cérémonie connue, les familles sont réunies à nouveau afin d'en préparer les détails et de vérifier la bonne compréhension des procédures et des usages (cadeaux, attitude et discours).

Au retour de la cérémonie, les dossiers des enfants sont alors collectés par le traducteur qui se chargera également de les faire légaliser.

Un appel à chaque famille est réalisé afin de leur demander de se présenter à l'Immigration pour la demande de passeport et au Consulat de France pour la demande de visa.

Le Consulat est informé de l'arrivée des familles afin que l'agent dispose d'un laps de temps nécessaire à les accueillir. L'agent peut également faire savoir qu'un document (accord d'apparentement) du Département d'Adoption ne lui a pas été adressé aussi devons nous prendre l'attache de l'administration vietnamienne, voire collecter nous-mêmes ce document.

Si le document d'actualisation de l'agrément a été oublié par la famille, une demande au rédacteur de nous l'adresser doit être rédigé.

Rencontres avec les familles jusqu'à leur départ, voire pot de départ. Dernières recommandations.

Les tâches de bureau :

Outre les tâches relatives au traitement d'un dossier, il est également nécessaire de procéder à l'enregistrement les écritures comptables permettant le fonctionnement du bureau.

Les factures de téléphone, d'abonnement à l'Internet, de courriers, d'électricité, d'achats de consommables font systématiquement l'objet d'un déplacement auprès du prestataire après retrait de fonds.

Toutes les factures sont scannées, par précaution, puis classées par nature avant que les écritures soient renseignées dans un tableau. Chaque facture est numérotée afin d'en faciliter la reconnaissance par la cellule financière de l'agence puis regroupée dans une enveloppe pour envoi par les services de la Valise Diplomatique de l'Ambassade.

Mise en commun des informations collectées et mise en forme pour communication extérieure.

Organisation et rappel des tâches en suspens.

L'ambassade :

Outre le relevé du courrier à l'ambassade, il est nécessaire de s'y rendre au moins une fois par semaine.

Le chef de la section consulaire afin de faire le point de la situation et éventuellement des difficultés.

L'agent en charge des adoptions pour le traitement des demandes de visa.

La volontaire en charge de mener les missions consulaires afin de planifier les futures missions.

La régisseuse pour les frais d'électricité ou autres charges du bureau.

Le chef du SAFU pour toutes questions relatives aux paiements des aides humanitaires.

Appels ou messages adressés aux deux consulats pour demande de légalisation des traductions par certains TGI en France. Les réponses à ces demandes ont parfois dues attendre 3 mois, malgré de nombreuses relances.

Les relations avec l'Agence :

Relation au fil de l'eau par V.O.I.P. (Skype) sur le traitement des dossiers et le séjour des familles avec le rédacteur.

Egalement au fil de l'eau par courrier avec le même rédacteur.

Echanges de courrier avec la CAF relatifs aux dépenses de bureau et à leur enregistrement comptable. Rédaction d'un formulaire de demande d'achats et de demande de congés le cas échéant.

Echanges de courrier avec la comptable de l'agence pour toutes questions relatives aux remboursements des frais de bureau et à la gestion du compte bancaire.

Echanges vocaux et par courrier avec l'équipe sur place, notamment avec le correspondant au Sud.

Les partenaires :

Déplacement en province pour accompagnement à la cérémonie de remise des enfants.

Déplacement avec la mission consulaire afin d'évaluer les projets humanitaires à destination des partenaires.

Déplacement pour contractualisation éventuelle ou reconduction de partenariat.

Chaque déplacement fait l'objet d'une demande préalable à l'Agence aussi est-il nécessaire de demander un devis aux différents prestataires.

Le Département d'Adoption :

Le Département d'Adoption est l'autorité locale en charge des adoptions aussi est-il nécessaire de s'y présenter régulièrement et d'assister aux réunions.

Divers :

Lecture quotidienne des messages produits sur les forums consacrés à l'adoption au Vietnam et copie au rédacteur le cas échéant.

Estimation sur une semaine :

- Collecte des dossiers, dépouillements et étude des dossiers : une demi-journée ;
- Rédaction des courriers de demande de paiement : 20 minutes ;
- Messagerie entrante et sortante ; au fil de l'eau parfois 30 messages reçus ; toute la journée ; 4 heures /jour ;
- Vérification des notes à la signature : 30 minutes ;
- Contrôle des tâches de l'équipe : 2 heures ;
- Déplacement à l'agence bancaire : 30/40 minutes suivant attente ;
- Déplacement en province avec la mission consulaire : 1 journée ;
- Déplacement en province pour cérémonie : 6 heures ;
- Accueil des familles, parfois le week-end : 2 heures ;
- Back up des familles : 1 heure ;
- Pot de départ des familles : 2 heures (après 19h)
- Collecte des factures et paiement : 1 heure ;
- Entretiens à l'ambassade : 2 heures ;
- Entretiens téléphoniques avec chacune des familles Sud/Nord : 1 heure ;
- Scan et édition de la comptabilité, courrier à la valise diplomatique ; 4 heures/mois ;
- Rencontres avec les familles pour problèmes divers ou avant le départ : 2 heures ;
- Entretiens téléphoniques avec correspondant Sud : 1 heure ;
- Présence à la visite médicale des enfants : ½ journée ;
- Rédaction du rapport mensuel : 3 heures ;
- Classement des rapports de suivi 1 heure ;
- Etc....

Total ; environ 56 heures/semaine.

**Pièce jointe n°9 : Note de service relative à la
procédure d'information et de conseil en santé
aux différentes étapes de la démarche d'adoption
avec l'AFA**



Note de service
Relative à la procédure d'information et de conseils en santé
aux différentes étapes de la démarche d'adoption avec l'AFA

Cette note présente une synthèse du dispositif d'informations et de conseils en santé mis en œuvre auprès des familles aux différentes étapes de la procédure :

1/ AIDE AU CHOIX DU PAYS

Une information préalable est délivrée en amont et en prévision du choix du pays d'origine de l'enfant :

- Information préalable générale sur le site de l'AFA dans la rubrique « Adoption et santé » (par pathologies et troubles de santé) et dans les « Cahiers psy de l'AFA »
- Information préalable web et dans chaque PMR par pays d'origine (information sur les caractéristiques des enfants par pays)
- Information préalable web dans les « fiches pays » (pathologies par pays s'il y a lieu)
- Information préalable web sur l'hétérogénéité des dossiers médicaux s'il y a lieu dans les « fiches pays » (selon pays CLH-93/non CLH-93 notamment)
- Information (individuelle ou collective) délivrée par le correspondant AFA notamment sur la base des sessions de formation AFA, des modules « Enfant à besoins spécifiques », « Enfant grand », des cahiers psy n°6 (enfants grands et fratrie), n°7 (adopter en célibataire) et des cahiers de préparation -par pôles géographiques- à l'accueil d'un enfant déjà grand ou en fratrie.

2/ PROPOSITION D'ENFANT

Il appartient au rédacteur concerné de transmettre systématiquement aux adoptants en complément du rapport relatif à l'enfant (RRE) :

- Les coordonnées téléphoniques du médecin et de la psychologue de l'AFA : la lettre ou le mail d'accompagnement du rapport relatif à l'enfant porte la mention suivante :
 « Vous avez la possibilité de vous entretenir sur le contenu du dossier de l'enfant, avec :
 - le médecin de l'Agence le [REDACTED]
 - la psychologue clinicienne [REDACTED]
 - En leur absence, votre médecin traitant ou des professionnels d'une des Consultations d'Orientation et de Conseils en Adoption (C.O.C.A) peuvent être contactés, la liste de ces COCA étant publiée sur le site internet de l'AFA ».
 - Les fiches info-santé dédiées pour certains pays (Colombie, Thaïlande, Vietnam ...), cahier psy n°6 pour les enfants grands ou fratries d'Amérique latine.
- En cas d'absence du médecin ou de la psychologue en effet (congés, déplacements), l'orientation vers le médecin traitant/pédiatre de la famille pourra permettre une consultation secondaire éventuelle de spécialistes hospitaliers de la (des) pathologie ou des troubles concernés.

3/ EXAMEN DU RRE

Il appartient au rédacteur concerné de transmettre systématiquement

- Au **médecin de l'Agence**, l'ensemble des éléments constituant le rapport relatif à l'enfant proposé par son pays d'origine (photos comprises), ainsi que celui de la famille à laquelle il est proposé, afin de permettre :
 - L'examen systématique par le médecin de tous les RRE adressés par les pays d'origine
 - Excepté pour la Colombie en raison du nombre de dossiers : le RRE est transmis au médecin **dès lors qu'une problématique de santé est mentionnée dans le dossier**
 - Excepté pour le Mali en raison de la procédure propre au pays : le RRE est transmis à la famille -et donc au médecin de l'AFA- après acceptation de la proposition d'enfant.

Il appartient au rédacteur concerné de transmettre systématiquement

- A la **psychologue de l'Agence**, l'ensemble des éléments constituant le rapport relatif à l'enfant proposé par son pays d'origine (photos comprises), ainsi que celui de la famille à laquelle il est proposé, **dès lors qu'une problématique de santé psychique ou neuropsychologique apparaît dans le dossier de l'enfant.**

A titre d'exemple, sont considérées comme des informations préoccupantes d'un point de vue psychologique ou neuropsychologique :

- Négligences graves et carences affectives majeures
- Maltraitance physique et psychique (comprenant les abus ou sévices sexuels, antécédents familiaux d'inceste)
- Placements répétés
- Troubles de l'attachement
- Troubles du comportement (hyperactivité, agressivité...)
- Troubles cognitifs et neuropsychologiques (déficits attentionnels, troubles mnésiques dyspraxie, dysphasie, troubles spécifiques du langage...)
- Troubles envahissants du développement (spectre autistique : écholalie, échopraxies, stéréotypies...)
- Troubles anxieux (phobies, TOC, troubles du sommeil...)
- Dépression
- Tout dossier d'enfant de plus de 6 ans

Une fois le rapport examiné, le rédacteur communique à la famille, en lien avec le (les) chargé(s) de mission concerné(s), toutes informations de nature à guider les candidats (notamment les modalités éventuelles de demande de complément d'information et/ou d'examens complémentaires).

4/ AIDE A LA DECISION

Une aide à la lecture du RRE est apportée à toute famille qui le souhaite (libre choix du médecin) : information/conseil sur l'histoire et les conditions de vie de l'enfant, sur chaque trouble de santé repéré et l'évolution connue de ce trouble, évaluation des risques de santé physique, mentale, intellectuelle, relationnelle de l'enfant ; évaluation des possibilités de prises en charge des troubles ; évaluation concertée de la disponibilité et de l'accessibilité aux soins des adoptants

- Lecture accompagnée pour que les adoptants puissent comprendre et intégrer ce qui est écrit malgré l'émotion
- Aide si nécessaire à la rédaction d'une liste de questions complémentaires à l'AC, le CLE ou la directrice de pouponnière
- Aide et conseils si besoin est et si possibilité d'effectuer des examens complémentaires (via l'AC, le CLE, l'avocat, le réseau médical dans le pays, la convention Cambodge ...)
- Préparation individuelle simultanée à l'accueil éventuel de cet enfant
- Dans certains cas, aide à la décision d'aller dans un 1er temps rencontrer l'enfant (dossier insuffisant pour décider de l'accueillir, mais suffisant pour décider d'aller le rencontrer sans trop de risques affectifs pour lui ou pour eux-mêmes).

5/ DELAI DE REFLEXION

Un deuxième avis « en face à face » est toujours conseillé (consultation adoption accessible dans le département ou la région, pédiatre/médecin traitant ou spécialiste hospitalier de la pathologie concernée (service CHU de la pathologie) ; le cas échéant, orientation par le médecin et la psychologue de l'AFA via la base de données santé et les réseaux constitués par leurs soins

- Examen des réponses à la liste de questions complémentaires éventuellement adressée à l'AC du pays ou via le CLE
- Orientation si nécessaire vers un spécialiste hospitalier de la (des) pathologies concernées.

6/ FEU VERT AVANT DEPART

- Fiche info-santé transmise systématiquement pour certains pays lors du feu vert pour le départ (Mali, Burkina Faso, Togo, Vietnam...)
- Transmission systématique des coordonnées de médecins pédiatres, structures ou réseau de professionnels identifiés dans le pays (Colombie, Lettonie, Russie, Thaïlande, Vietnam, Cambodge, Philippines, Madagascar, Chine...)
- Médecin et psychologue de l'AFA à disposition si nécessaire par téléphone pendant le séjour des adoptants dans le pays
- Outillage avec un « contenu minimal-type de RRE » (notamment pour les pays d'Europe de l'est)
- Séances de « préparation au départ » organisées par pays d'origine en tant que de besoin.

7/ UN BILAN D'ARRIVEE RECOMMANDE

Une fiche-type est remise systématiquement aux familles à l'arrivée, leur recommandant d'effectuer rapidement un "bilan d'arrivée de l'enfant " auprès de leur pédiatre traitant et/ou d'une consultation adoption et/ou d'une consultation spécialisée.

8/ SUIVI POST-ADOPTION

- Équipes du service chargé de l'adoption et du Conseil général du département de résidence (service de PMI notamment)
- Médecin et psychologue de l'AFA à disposition si nécessaire.

Fait à Paris, le 3 décembre 2010

Béatrice BIONDI
Directrice Générale



**Annexes transmises par le Service d'adoption
internationale (SAI) dans le cadre de la procédure
contradictoire**

Pièce annexée (1)
paragraphe 76

CA 14 | 4 | 610

REPRESENTATION DE L'AGENCE EN RUSSIE

La mission effectuée à la fin du mois de février par [REDACTED], Secrétaire Général, [REDACTED] rédactrice Europe et [REDACTED] référent Affaires internationales avait pour objectif principal d'auditionner les différents candidats au poste de représentant de l'Agence en Fédération de Russie.

La mission n'a pas permis de se déterminer immédiatement sur un candidat répondant exactement aux besoins de l'Agence. En effet, les candidats disponibles sur Moscou ne correspondaient pas aux attentes (connaissances insuffisantes en matière d'adoption, risque de divergence d'opinion et de conflits...) et une formation intense préalable à la prise de fonction serait obligatoire (prévisibilité d'un coût important). La seule candidate qui ait retenu favorablement l'attention des membres de la mission réside à Tioumen et ne pourra pas s'installer à Moscou, compte tenu de sa situation familiale.

Par ailleurs, il est utile de s'interroger sur l'opportunité d'installer la représentation de l'Agence en dehors de Moscou et particulièrement dans la région d'Iekaterinbourg. Le cabinet d'avocat Mazars consulté lors de la mission sur l'ensemble du corpus juridique a été interrogé sur le sujet. Sauf infirmation de la part du cabinet dont nous attendons les réponses prochainement, il ne semble pas y avoir d'obstacle juridique à l'installation du bureau de représentation en dehors de la capitale. Toutefois, s'agissant d'une décision stratégique, il est utile de connaître l'avis du Conseil d'Administration.

Avantages du maintien de l'Agence à Moscou :

- Proximité des instances officielles nationales. Ce qui permet de gagner en visibilité sur le plan étatique et officiel.
- Proximité de l'ambassade. Ce qui permet d'échanger plus efficacement avec les autorités diplomatiques et obtenir leur appui dans le cadre de rencontres officielles.
- Simplicité d'organisation. Le vol est direct et la position est centrale ce qui facilite l'organisation des déplacements internes et des missions de l'AFA.
- Proximité du bassin actuel d'implantation de l'Agence. Ce qui permet éventuellement au représentant de se déplacer rapidement dans les régions voisines.

Avantages de l'implantation du bureau dans la région d'Iekaterinbourg :

- Proximité du bassin d'implantation future de l'Agence. L'Agence ayant en effet vocation à s'étendre dans les régions à l'Est de l'Oural, cela permettrait au représentant de se déplacer rapidement dans ces régions voisines.
- Eloignement des structures de contrôle ce qui pourrait permettre à l'Agence de bénéficier d'un regard plus indulgent des autorités.
- Proximité du consulat à Iekaterinbourg qui pourrait appuyer les actions de l'Agence au niveau local.
- Coûts des locaux et des salaires moins importants
- Représentante déjà identifiée de qualité, habituée à travailler dans un cadre et immédiatement opérationnelle. Ceci évite le coût nécessaire à la formation d'un des candidats à une représentation à Moscou.

Il s'agit donc d'opérer un choix entre deux possibilités. La première inscrivait l'Agence dans une tradition jacobine avec une visibilité plus importante vis-à-vis des autorités nationales et la seconde qui repose davantage sur le pari d'une implantation réussie sur de nouvelles régions et sur la proximité de celles-ci (Iekaterinbourg, Novossibirsk, Krasnoïarsk).

Dans les deux cas, il pourrait être opportun de constituer une antenne du bureau de représentation dans chaque circonscription consulaire. Ceci est déjà le cas à St Petersburg et serait particulièrement utile à Iekaterinbourg (ou à Moscou dans le cadre d'une représentation générale à Iekaterinbourg) avec dans chacune un représentant CLE de l'Agence. Cette architecture repose bien entendu sur un plafond d'emploi cohérent avec les attentes reposant sur l'Agence et les aspirations d'expansion de l'Agence en Russie.

REPRESENTATION DE L'AGENCE EN RUSSIE

La mission effectuée à la fin du mois de février par [REDACTED], Secrétaire Général, [REDACTED], rédactrice Europe et [REDACTED], référent Affaires internationales avait pour objectif principal d'auditionner les différents candidats au poste de représentant de l'Agence en Fédération de Russie.

La mission n'a pas permis de se déterminer immédiatement sur un candidat répondant exactement aux besoins de l'Agence. En effet, les candidats disponibles sur Moscou ne correspondaient pas aux attentes (connaissances insuffisantes en matière d'adoption, risque de divergence d'opinion et de conflits...) et une formation intense préalable à la prise de fonction serait obligatoire (prévisibilité d'un coût important). La seule candidate qui ait retenu favorablement l'attention des membres de la mission réside à Tioumen et ne pourra pas s'installer à Moscou, compte tenu de sa situation familiale.

Par ailleurs, il est utile de s'interroger sur l'opportunité d'installer la représentation de l'Agence en dehors de Moscou et particulièrement dans la région d'Iekaterinbourg. Le cabinet d'avocat Mazars consulté lors de la mission sur l'ensemble du corpus juridique a été interrogé sur le sujet. Sauf infirmation de la part du cabinet dont nous attendons les réponses prochainement, il ne semble pas y avoir d'obstacle juridique à l'installation du bureau de représentation en dehors de la capitale. Toutefois, s'agissant d'une décision stratégique, il est utile de connaître l'avis du Conseil d'Administration.

Avantages du maintien de l'Agence à Moscou :

- Proximité des instances officielles nationales. Ce qui permet de gagner en visibilité sur le plan étatique et officiel.
- Proximité de l'ambassade. Ce qui permet d'échanger plus efficacement avec les autorités diplomatiques et obtenir leur appui dans le cadre de rencontres officielles.
- Simplicité d'organisation. Le vol est direct et la position est centrale ce qui facilite l'organisation des déplacements internes et des missions de l'AFA.
- Proximité du bassin actuel d'implantation de l'Agence. Ce qui permet éventuellement au représentant de se déplacer rapidement dans les régions voisines.

Avantages de l'implantation du bureau dans la région d'Iekaterinbourg :

- Proximité du bassin d'implantation future de l'Agence. L'Agence ayant en effet vocation à s'étendre dans les régions à l'Est de l'Oural, cela permettrait au représentant de se déplacer rapidement dans ces régions voisines.
- Eloignement des structures de contrôle ce qui pourrait permettre à l'Agence de bénéficier d'un regard plus indulgent des autorités.
- Proximité du consulat à Iekaterinbourg qui pourrait appuyer les actions de l'Agence au niveau local.
- Coûts des locaux et des salaires moins importants
- Représentante déjà identifiée de qualité, habituée à travailler dans un cadre et immédiatement opérationnelle. Ceci évite le coût nécessaire à la formation d'un des candidats à une représentation à Moscou.

Il s'agit donc d'opérer un choix entre deux possibilités. La première inscrivait l'Agence dans une tradition jacobine avec une visibilité plus importante vis-à-vis des autorités nationales et la seconde qui repose davantage sur le pari d'une implantation réussie sur de nouvelles régions et sur la proximité de celles-ci (Iekaterinbourg, Novossibirsk, Krasnoïarsk).

Dans les deux cas, il pourrait être opportun de constituer une antenne du bureau de représentation dans chaque circonscription consulaire. Ceci est déjà le cas à St Petersburg et serait particulièrement utile à Iekaterinbourg (ou à Moscou dans le cadre d'une représentation générale à Iekaterinbourg) avec dans chacune un représentant CLE de l'Agence. Cette architecture repose bien entendu sur un plafond d'emploi cohérent avec les attentes reposant sur l'Agence et les aspirations d'expansion de l'Agence en Russie.

STRATEGIE PAYS

La question de la mise en œuvre d'une stratégie globale d'implantation de l'Agence constituait l'un des points centraux des conclusions des divers rapports rédigés à la suite des contrôles menés au cours de l'année 2008 sur l'Agence. L'audit conduit fin 2009 par Madame [REDACTED], IGAS, pour le compte de la mission RGPP a remis en lumière cette question.

Aujourd'hui, l'Agence souhaiterait qu'une réflexion soit menée afin de déterminer une politique générale d'implantation puis dans un second temps de définir les indices qui permettront de déterminer l'opportunité pour l'Agence de s'implanter et de se maintenir dans la durée dans tel ou tel pays.

A titre liminaire, il est nécessaire de préciser le cadre juridique dans lequel agit l'Agence. La loi du 4 juillet 2005 dispose que l'Agence est habilitée à intervenir comme intermédiaire pour l'adoption dans les Etats parties à la convention de La Haye du 29 mai 1993. Par ailleurs, la convention constitutive de l'Agence prévoit en son point 25.9 que la décision de déposer une demande d'habilitation pour un Etat non partie à la convention de la Haye doit faire l'objet d'une décision des membres du CA sur proposition du Directeur Général.

Il n'existe donc aucun texte prévoyant explicitement les modalités de dépôt d'une demande d'accréditation pour les pays signataires de la Convention de La Haye. Or, l'Agence ne peut effectivement agir en qualité d'intermédiaire dans un pays, qu'il soit partie à la CLH ou non, qu'après avoir obtenu son accréditation par les autorités du pays d'origine. Toute la question est donc de savoir si l'Agence dispose d'une simple faculté d'implantation dans les pays CLH ou d'une obligation d'agir dans ces pays.

Compte tenu du projet de loi sur l'adoption et notamment de sa réforme habilitant l'Agence à intervenir dans l'ensemble des pays, il est permis de croire qu'il s'agit d'une simple faculté de l'Agence facilitant ses démarches nationale en tant qu'opérateur public. **C'est la thèse que l'équipe de l'AFA soutient.**

Dans ce cas, il serait intéressant de définir les éléments permettant de conclure à la nécessité pour l'Agence d'intervenir dans tel ou tel pays, et éventuellement de se retirer de tel autre. Il est donc proposé d'établir une grille d'analyse, outil d'aide à la décision, à partir des éléments suivants :

- Nombre d'adoptions réalisées par la France
- Nombre d'adoptions réalisées tous pays confondus
- Evolution des adoptions (tendance)
- Nombre d'adoptions intrafamiliales
- Nombre d'adoptions individuelles
- Nombre d'OAA présents
- Evaluation du nombre d'adoption pouvant être réalisées
- Coût de l'implantation
- Niveau de la demande
- Garanties offertes par le pays
- Coût de la procédure
- Complexité des procédures
- Stabilité du corpus juridique encadrant l'adoption, évolutions envisagées
- Stabilité politique du pays

Une fiche sera établie pour chacun des pays où est présente l'Agence ainsi que dans les principaux pays d'adoption. Ces fiches seront ensuite synthétisées dans un document qui sera remis aux membres du Conseil d'Administration afin de valider, conformément à la Convention d'Objectif et de Gestion, une stratégie d'implantation par pays.

Situation internationale

Demandes de renouvellement d'accréditation

Les autorités mexicaines et péruviennes ont récemment adressé à l'Agence une demande de renouvellement de son accréditation. L'Agence a donc pour obligation de déposer un dossier d'accréditation afin de maintenir son activité dans ces pays. Pour rappel, en 2006, il avait été établi un simple courrier émanant de la MAI précisant que l'Agence, nouvellement créée, reprenait les dossiers jusque là gérés par le service du MAEE. Cette lettre officielle avait été jointe au dossier de présentation de l'Agence. L'Agence travaillait donc sans difficulté avec le Mexique et le Pérou sur la base d'une simple transmission des attributions et missions de la MAI. Or, il semble que les autorités de ces pays aient entamé une démarche globale de réactualisation des accréditations des opérateurs exerçant sur leur territoire, les invitant à produire un dossier d'accréditation en bonne et due forme. Il est probable que cette demande soit une conséquence des échanges qui ont eu lieu lors des rencontres sud-américaines sur l'adoption à la fin de l'année 2010 et notamment de la position du Brésil sur ce sujet. L'Agence a d'ores et déjà commencé à constituer ces dossiers avec l'aide du SAI qui a fourni les lettres officielles confirmant l'habilitation de l'Agence pour ces pays.

Problématique Vietnam en cours de résolution

Lors du déplacement de Mme [REDACTED] au Vietnam, la situation administrative et comptable de l'Agence a été largement évoquée. Les efforts fournis par l'Agence afin de se mettre en conformité avec les exigences vietnamiennes ont permis à l'Agence de débloquer le dépôt de nouveaux dossiers et de sortir plus de 50 pré-dossiers de la liste de demandes Vietnam. Il est toutefois important que les promesses de mise en conformité de l'Agence soient tenues afin de ne pas exposer ces familles à un nouveau blocage. En effet, si l'AFA n'arrivait pas à ouvrir un compte au nom du comptable public à l'étranger, il conviendra d'installer une régie d'avances dans les meilleurs délais.

Mission de l'Agence à Madagascar :

L'Agence a effectué une mission à Madagascar entre le 10 et le 16 janvier aux côtés du SAI. Cette mission avait pour vocation de prendre la mesure des moyens et des évolutions des pratiques de Madagascar depuis la ratification de la Convention de La Haye. Une seconde mission devrait être envisagée afin de présenter la Directrice aux autorités malgache et de dresser un bilan du travail effectué depuis 3 mois par [REDACTED] correspondante locale de l'Agence.

Réception des magistrats africains

L'Agence a eu l'occasion de recevoir une délégation de magistrats africains dans le cadre d'une formation organisée par le SAI. Cette réception a permis de tisser des liens particulièrement cordiaux dans une ambiance décontractée et a offert à la délégation un moment de convivialité avec les familles ayant adopté leur enfant sur le continent africain.

Points divers

Mongolie : L'Agence est confrontée à une situation de blocage en Mongolie. En effet, les autorités refusent de prendre de nouveaux dossiers considérant leurs services saturés. Toutefois, il est fort probable qu'il s'agisse d'un moyen de pression visant à pousser à la signature d'une convention tripartite engageant les familles à financer le déplacement d'une délégation mongole à la suite de leur adoption. L'Agence n'a pour le moment pas répondu à cette demande, dans l'attente de la position officielle du SAI saisi par l'AFA et l'OAA Enfants du Monde France.

Népal : La demande de paiement de frais d'accréditation des Agence a été refusée par l'Agence compte tenu des mises en garde des institutions internationales (notamment Terre des Hommes) et de la position officielle de l'ambassade et du SAI. L'Agence ne pourra donc pas envoyer de nouveaux dossiers au Népal pour 2010 et pourrait faire face à un blocage dans le traitement des dossiers déjà déposés. Cependant, la pression internationale pourrait conduire à un changement de politique des autorités népalaises.

Cambodge : Le Cambodge s'est engagé vers une réforme réelle de ses pratiques afin de correspondre davantage aux standards de la Convention de La Haye. Ceci implique la reprise prochaine de l'étude des dossiers bloqués depuis plusieurs mois. Selon les échanges entretenus entre Monsieur l'ambassadeur et les autorités cambodgiennes, l'ensemble des procédures d'adoption devraient être finalisées d'ici le deuxième trimestre 2011.

PAYS	CLH	AFA accréditée	Présence d'un CLE	Déplacements AFA		TOTAL adoptions 2008	TOTAL adoptions 2008		Adoptions AFA		Nb dossiers gérés AFA
				2007/2008	2009		2010	Total 2008	Total 2010		
ALBANIE	OUI	OUI		1		0	0	1	0	1	19
ARMENIE	OUI	OUI				15	32	0	0	0	0
AZERBAIDJAN	OUI	OUI				1	0	1	1	0	0
BRESIL	OUI	Refusée				63	39	39	2	6	3
BULGARIE	OUI	OUI				9	21	9	9	21	91
BURKINA FASO	OUI	OUI		2		25	47	11	18	1	398
BURUNDI	OUI	OUI				0	11	0	0	0	124
CAMBODGE	OUI	OUI				19	20	11	17	0	6
CHILI	OUI	OUI				10	8	2	0	0	54
CHINE	OUI	OUI				102	144	2	0	0	12
COLOMBIE	OUI	OUI		1		241	305	170	6	14	611
EL SALVADOR	OUI	OUI				0	0	0	0	0	2152
GEORGIE	OUI	OUI				0	1	0	0	0	8
GUINEE	OUI	OUI				5	1	0	0	1	10
HONGRIE	OUI	OUI				4	4	1	4	0	0
INDE	OUI	OUI				18	18	0	0	0	62
LETTONIE	OUI	OUI		1		44	34	44	34	0	2
LITUANIE	OUI	OUI				9	18	7	14	1	340
MADAGASCAR	OUI	OUI		1		26	4	10	0	7	89
MALI	OUI	OUI		1		118	72	118	72	13	63
MAURICE	OUI	OUI				14	12	0	0	0	1300
Mexique	OUI	Renouvellement				10	10	4	9	1	0
MOLDAVIE	OUI	OUI				0	1	0	0	0	62
MONGOLIE	OUI	OUI				3	4	0	0	1	6
NEPAL	NON	OUI				3	4	0	2	0	13
PANAMA	NON	OUI				0	0	0	0	0	33
PEROU	OUI	Renouvellement				3	3	3	1	0	1
PHILIPPINES	OUI	OUI		1		3	18	3	12	3	11
POLOGNE	OUI	OUI				24	19	3	3	1	131
Portugal	OUI	OUI				1	4	1	4	0	64
REP TCHEQUE	OUI	OUI				1	NC	1	0	0	71
ROYAUME UNI	OUI	OUI				2	NC	2	0	0	3
RUSSIE	NON	OUI		5		288	315	8	0	0	75
SLOVAQUIE	OUI	OUI				0	0	0	0	0	1
SRI LANKA	OUI	OUI				8	6	7	5	0	11
THAILANDE	OUI	OUI		1		45	48	7	8	0	40
VENEZUELA	OUI	OUI				0	0	0	0	0	94
VIETNAM	NON	OUI		1		308	284	88	113	10	383
GUATEMALA	OUI	Refusée				0	0	0	0	0	0
HAITI	NON	En cours		2		651	731	0	0	0	0
JAPON	NON	En cours				1	NC	0	0	0	0
TOGO	OUI	En cours				7	3	0	0	0	0
USA	OUI	En cours				1	NC	0	0	0	0
CAMEROUN	NON	NON				79	27	0	0	0	0
CONGO	NON	NON		1		29	11	0	0	0	0
COTE D'IVOIRE	NON	NON				68	67	0	0	0	0
ETHIOPIE	NON	NON		1		445	484	0	0	0	0
KAZAKHSTAN	NON	NON				30	43	0	0	0	0
REP DEM CONGO	NON	NON		1		42	14	0	0	0	0
UKRAINE	NON	Refusée				58	112	0	0	0	0
TOTAL	36	32	12 (8,5 ETP)	26	16	2834	3051	514	582	49	6324

Pièce annexée ②
paragraphe 86

A G 26 / 15 / 2010

PROPOSITIONS POUR L'OUVERTURE de l'AFA en HAÏTI

Objet : propositions, points d'achoppement et moyens à mobiliser pour l'ouverture de l'AFA en Haïti. Cette implantation ferait suite à l'annonce officielle par le SAI d'une reprise de nouveaux dossiers sans procédures individuelles possibles. Dans cette optique, l'agence devra être en mesure de prendre en charge assez rapidement de nouvelles procédures. Il est à noter que les perspectives en termes de nombre d'adoption, seront bien plus restreintes que celles des dernières années via procédures individuelles.

1. IDENTIFICATION de CRECHES ET FORMALISATION DE COLLABORATION

1) En coordination avec les OAA

Réunion avec les OAA :

L'action de l'AFA, doit se mettre en place en bonne intelligence avec les OAA. Pour ce faire, il serait avisé de prévoir une réunion avec les 12 OAA actifs en Haïti pour les informer et recueillir leurs retours sur les crèches que nous allons démarcher. Cette réunion pourrait être l'occasion d'échanger sur des standards communs, voir des procédures communes ainsi que sur les éventuelles exclusivités dans les partenariats.

L'AFA réitère sa proposition d'une charte de qualité, commune aux OAA, à laquelle OAA et AFA feraient adhérer les crèches (voir annexe proposition d'un projet de Charte qui pose les grands principes transversaux d'éthique et de procédure générale). Il pourrait également être envisagé un socle de protocole commun, plus technique que la charte et qui pourrait différer sur certains points, telles que les modalités d'apparement.

2) démarcher 3 crèches puis une 4ème

Ouverture sur un nombre restreint de crèches

L'ouverture de l'AFA en Haïti ne pourra pas se faire sur un nombre élevé de crèche à court terme en raison du faible nombre de crèches potentiellement fiables identifiées à ce stade. Par ailleurs, il semble plus opportun de conforter nos procédures, et de les affiner avec un nombre restreint de structures, avant de développer progressivement nos partenariats.

Les 4 crèches identifiées initialement sont les suivantes (nous pourrions initier les démarches avec 3 crèches sur ces 4) : Petits anges de Chantal, Maison d'espoir, Crèche de l'enfant Jésus, Notre dame des Victoires (travail de fond à mener avec cette dernière avant l'envoi de dossiers).

Deux points d'appui pour inciter les crèches à développer un partenariat avec l'AFA :

- > L'annonce préalable de la fermeture des individuelles sera un argument fondamental. L'annonce par le SAI d'une reprise des procédures sans adoption individuelle incitera les crèches à être réceptives aux démarches de l'agence (contacts approfondis, proposition de protocole, etc). D'autres crèches, comme BRESMA, pourraient éventuellement être plus favorables à un partenariat avec l'agence dans ce contexte.
- > Le faire valoir qu'est l'association « SOS Orphelinats du Monde » dont l'objet est de répondre à des besoins de première nécessité. Reste à définir sous quels termes nous pouvons nous prévaloir des projets qui pourraient être menés (tels que la fourniture de médicaments ou nourriture, le financement d'aménagements meubles ou Immeubles primaires).

3) identifier des procédures et standards minimums

La charte de qualité et les protocoles AFA-CRECHE devront être adaptés au contexte post-séisme et de la reconstruction des autorités Haïtiennes (quelle place à l'IBESR, fonctionnement des autorités judiciaires, quid de l'état civil, etc).

Il semble donc prématuré de proposer dès à présent une procédure trop déterminée mais il faut définir les standards minimum que nous attendons des crèches.

L'un des points d'achoppement de l'implantation de l'AFA réside dans les modalités d'apparement qui impactent in fine la gestion des candidatures envoyées sur place. Il faut vraisemblablement s'attendre à devoir gérer les matching en accord avec les crèches, mais à la différence des OAA, l'AFA n'est pas en mesure de réaliser elle-même l'apparement. Cela implique une position du SAI et du Conseil d'Administration de l'AFA sur la proposition qui suit.

La crèche annoncerait périodiquement à l'AFA, le nombre et les caractéristiques des enfants adoptables (âge, sexe, besoins spécifiques notamment). Ces prévisions permettraient des envois de dossiers en nombre légèrement supérieur au nombre d'enfants annoncé. L'apparement serait géré par une équipe pluridisciplinaire de la crèche regroupant un professionnel de santé, un psychologue, un membre de la crèche, éventuellement un juriste qui désignerait une famille parmi 3 ou 4 dossiers d'adoptants. Notre correspondante pourrait assister en tant qu'observatrice à ces commissions et conserver les dossiers « non apparementés ».

Perspectives de renforcement de l'IBESR :

Il est peu probable que l'IBESR devienne soudainement mobilisé et en capacité de gérer lui-même des procédures d'apparement. Nous devons rester conscients que les risques intrinsèques à l'IBESR telle que la corruption, n'auront certainement pas disparu avec le séisme. Il serait néanmoins intéressant d'envisager un fonctionnement d'avantage en adéquation avec les principes de la Convention de La Haye de 1993. Dans cette optique, il pourrait être proposé par l'agence avec le soutien du SAI, le déplacement et la participation d'un professionnel de l'IBESR aux comités d'apparement qui auraient lieu dans les crèches.

2. SELECTION DES CANDIDATURES

1) Critères de sélection des candidatures

L'agence retiendrait les dossiers d'adoptants répondant aux critères du Décret haïtien de 1974. Les parents adoptifs devront notamment: avoir plus de 35 ans, avoir 10 ans de mariage pour les couples et ne pas avoir d'enfants au foyer. Au regard du contexte, la dispense présidentielle permettant aux adoptants ayant déjà un/des enfant(s) au foyer d'initier une procédure en haïti, serait exclue dans un premier temps.

2) Constitution d'une liste de demandes en attente de 100 dossiers

Les modalités de sélection au sein de l'agence des candidats qui remplissent les critères mentionnés, doivent faire l'objet d'un arbitrage en CA. L'AFA propose la constitution d'une liste d'attente avec un plafond de 100 dossiers répondant aux critères dès l'instruction du pré-dossier. Ce plafond permettrait de renouveler un appel à dossier le cas échéant et de ne pas stocker des candidatures qui deviendraient caduques selon les délais d'attente. Par la suite, en fonction des ouvertures et des contacts de crèches, nous pourrions éventuellement augmenter ce plafond. Il s'agirait d'une régulation du nombre de demandes en attente, sur un principe de réalité, correspondant à l'ampleur de notre implantation sur place.

3) Prise en charge de nouveaux dossiers

Il serait opportun de ne pas être contraints de prendre en charge toutes les procédures actuelles n'ayant pas débouché sur le transfert d'enfants et pour lesquelles il y a un matching « de fait » non encore validé par l'IBESR. En effet, cela impliquerait de ne pas maîtriser le choix des crèches avec lesquelles nous travaillerions.

Il serait pertinent de ne partir que sur la base de nouveaux dossiers, quitte à accepter les candidatures d'adoptants déjà validées dans les crèches identifiées par nous, et qui correspondent aux critères.

3. ORGANISATION INTERNE ET MOBILISATION DE MOYENS

1) Déplacement à court terme

L'agence propose d'identifier plus précisément les besoins sur place lors d'un prochain déplacement de la rédactrice référente pouvant aller jusqu'à 3 semaines. Cette mission permettra notamment une analyse des besoins en déplacements postérieurs.

2) Recrutements ultérieurs

Des recrutements seraient envisagés ultérieurement selon les besoins (en renfort de notre CLE, sur place notamment, mais aussi à l'AFA Paris, à terme lorsque la gestion administrative des dossiers commencerait).

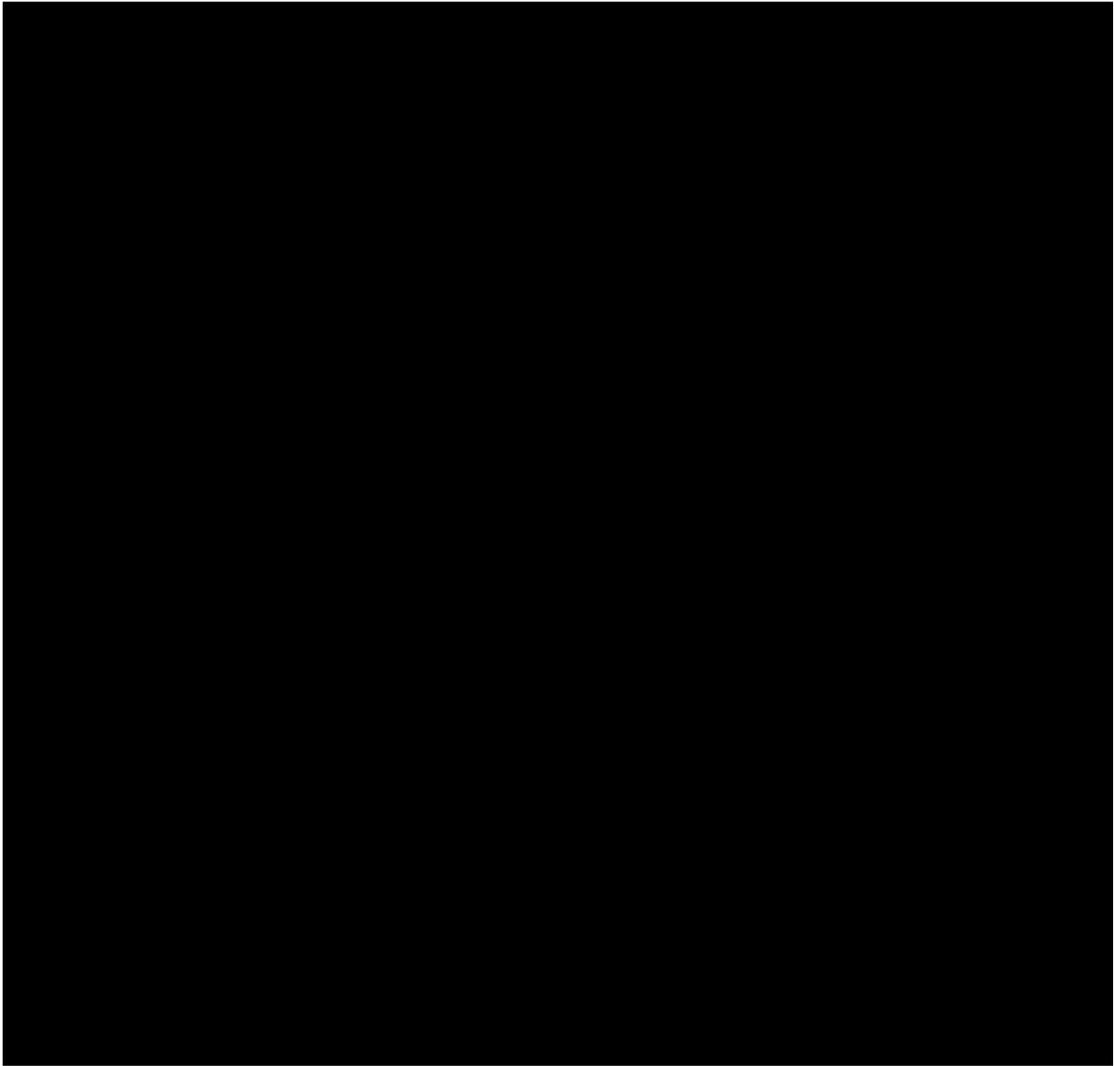
3) Locaux

En tout état de cause des questions logistiques se posent. L'Ambassade a subi des dommages lors du séisme, l'AFA souhaite que le SAI lui fasse connaître les possibilités transmises par l'Ambassade concernant les bureaux de la Correspondante Locale en son sein.

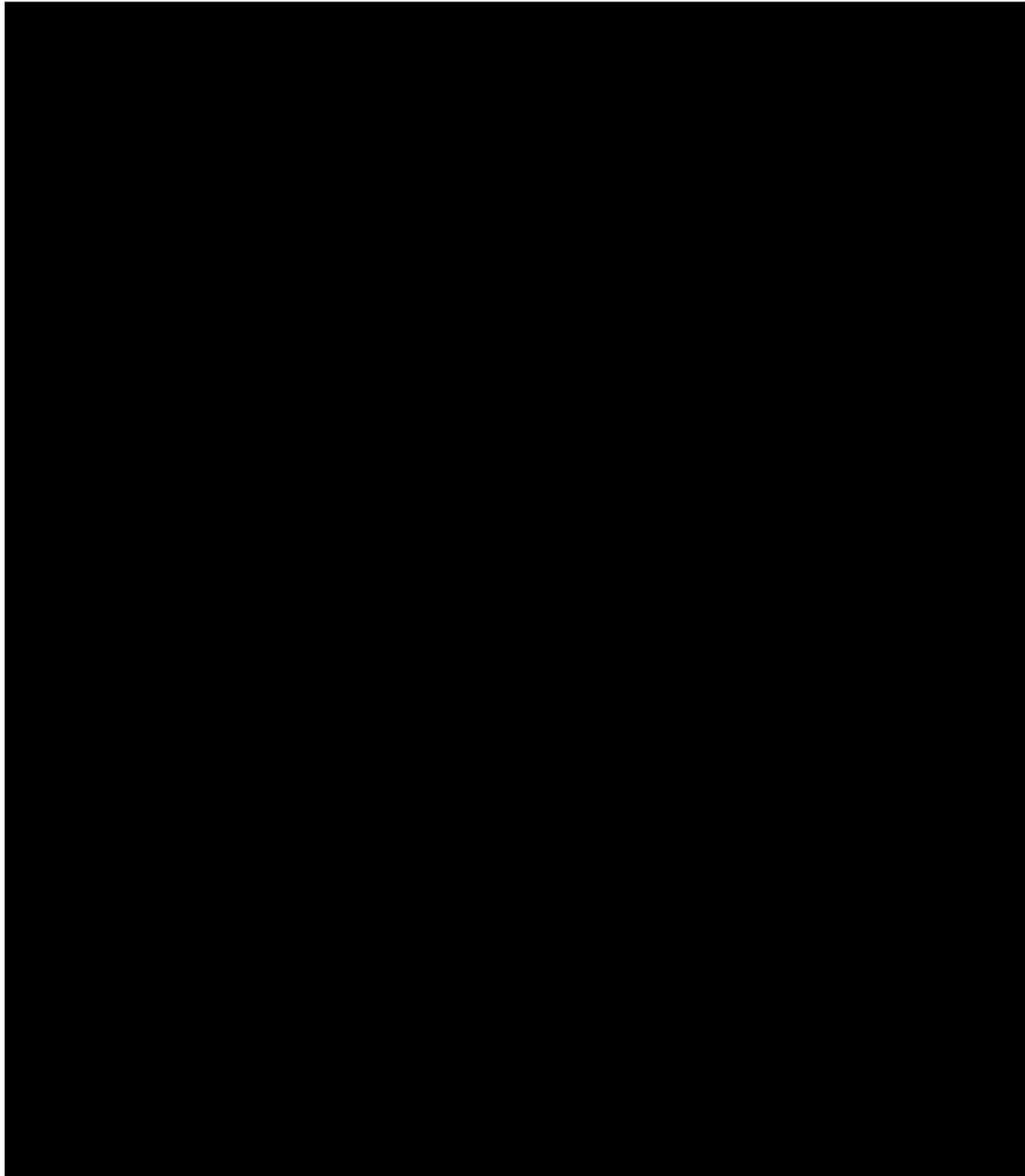
PROPOSITION DE CHRONOLOGIE en vue d'une implantation dans de relativement bonnes conditions:

- 1 Annonce de l'arrêt des individuelles ;
- 2 Réunion avec les 12 OAA ;
- 3 Arbitrage sur les procédures d'apparement ;
- 4 Contact 3 crèches et formalisation partenariat : adhésion Charte + soumission protocole (en coordination avec notre CLE) ;
- 5 Résoudre la question des locaux de l'AFA Haïti ;
- 6 En parallèle : identification des actions possibles de l'association « SOS orphelinats du monde » ;
- 7 Position du CA sur la liste de demandes en attente ;
- 8 Appel à dossiers.

Restent également à définir et formaliser : les conditions et montants des paiements, la recherche et la définition du rôle des avocats, les aspects techniques d'expertise « administrative » et la procédure étape par étape, etc.



01/10/2010



④

*Voici au verso
paragraphe 76*

Abouze

PRESENTATION DU PROJET DE FONCTIONNEMENT

Ce document à pour vocation de présenter succinctement le projet d'implantation de l'Agence et le mode de fonctionnement envisagé. Il résulte des recommandations de différents acteurs russes et français (autorités russes, ambassade, cabinet d'avocat, association de familles...). Le siège de la représentation de l'AFA en Russie a été déplacé dans la région de Troumen afin de se rapprocher de la zone dans laquelle les français réalisent le plus d'adoption (Ekaterinbourg et Perm) dans la perspective de reprise des adoptions individuelles, telle qu'envisagée par l'accord bilatéral franco-russe en cours de négociation.

LE CHEF DE LA REPRESENTATION GENERALE

Le bureau est composé d'un chef de la représentation [REDACTED] et d'une assistante [REDACTED], recrutement en cours de validation par le CGEF). Ces deux personnes sont recrutées par l'Agence Française de l'Adoption et directement rémunérée par cette dernière. Les missions principales du chef de représentation sont la coordination des représentants délégués et des représentants régionaux de la circonscription d'Ekaterinbourg, la représentation de l'Agence auprès des autorités russes (entretien des relations, prospection dans de nouvelles régions, organisation des missions des membres du siège de l'AFA), l'administration du bureau de représentation (démarches administratives, tenue des comptes, contrôle du travail de l'assistant...) et l'assistance aux familles en cas de difficultés.

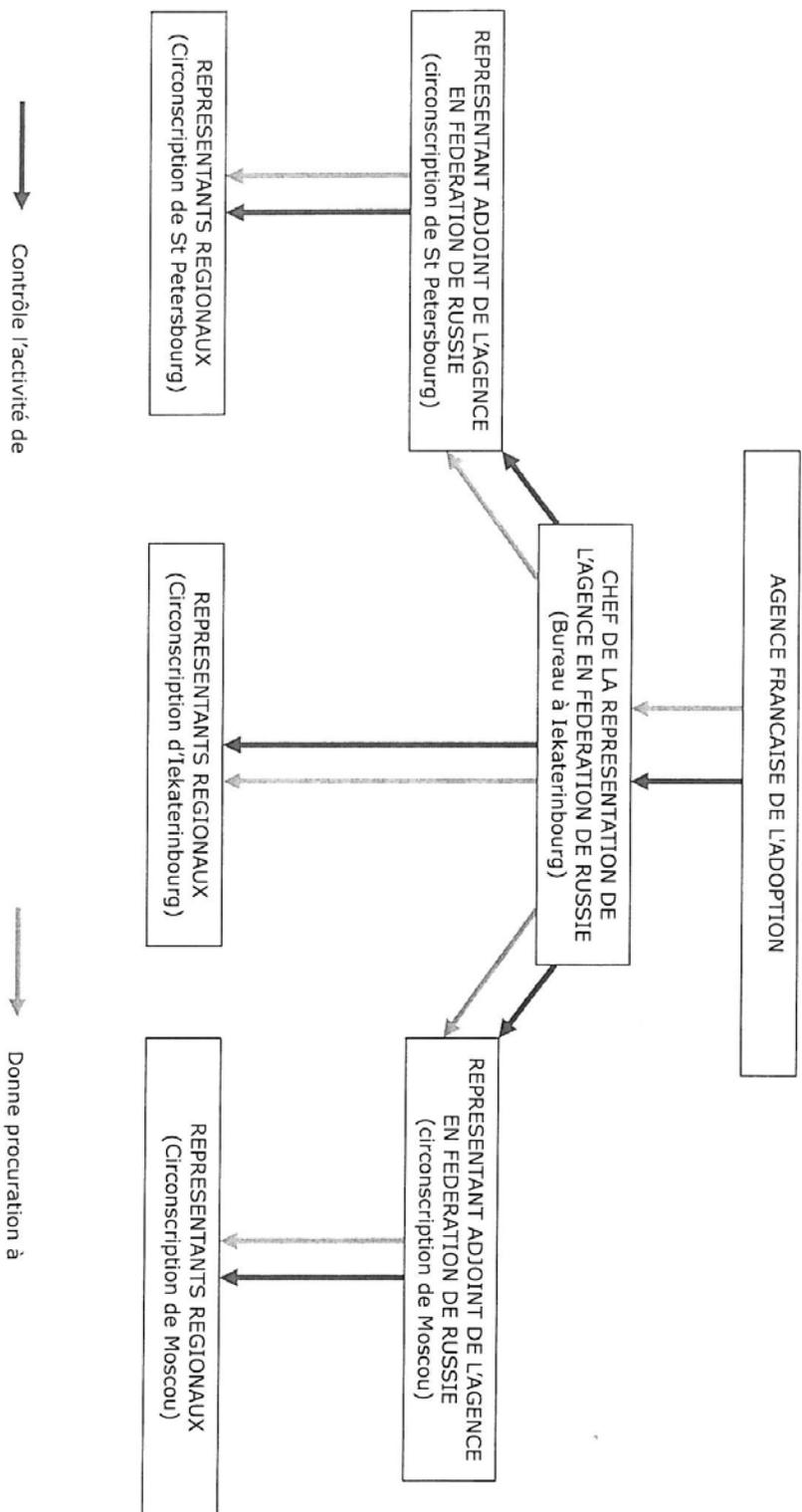
LES REPRESENTANTS DELEGUES

Dans un souci de proximité, le bureau de représentation dispose d'antennes gérées par des représentants délégués dont la mission sera de contrôler l'action des accompagnateurs sur leur zone de compétence. Ils contrôlent l'activité des représentants régionaux et représentent l'Agence sur une zone d'implantation spécifique (cf. **carte ci-dessous**). Ils sont placés sous l'autorité du chef de représentation. Ces personnes seront recrutées directement par le siège de l'Agence et rémunérées par cette dernière. Pour le moment, il est décidé qu'il y aurait 2 représentants adjoints (Moscou : [REDACTED] et Saint Petersburg [REDACTED]), un troisième poste pourrait être créé à Novossibirsk lorsque l'Agence s'implantera dans cette zone.

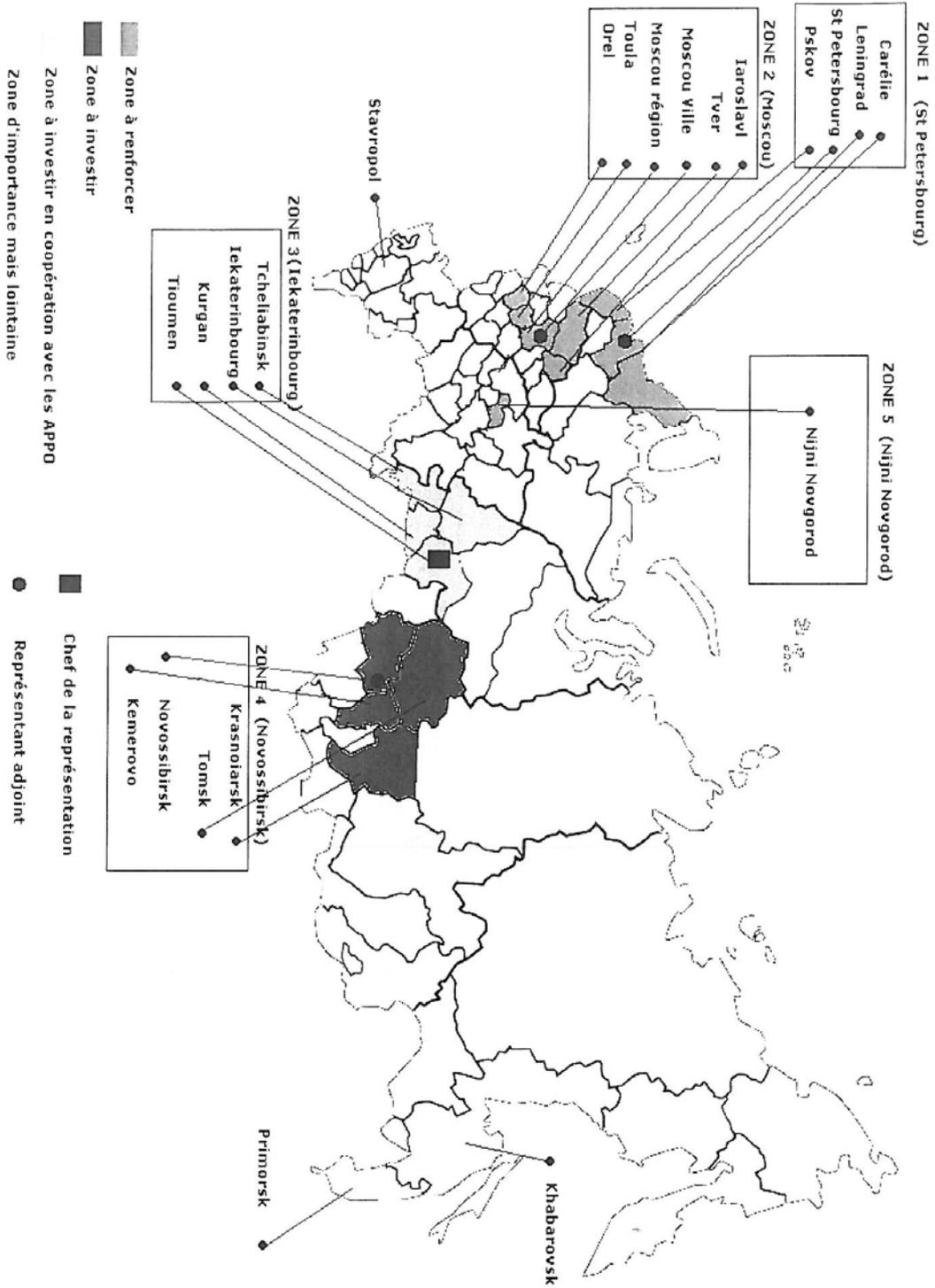
LES REPRESENTANT REGIONAUX

Il s'agit des personnes accompagnant directement les familles dans leur procédure d'adoption (traduction, légalisation et dépôt des dossiers, accompagnement des familles dans les formalités administratives et judiciaires lors de leurs séjours en Russie). Le lien juridique entre les représentants régionaux et l'Agence (son siège à Paris et son bureau de représentation) est actuellement en cours d'établissement (contrat de travail au 10^{ème} de temps, afin de satisfaire les exigences locales tout en respectant le plafond d'emploi dévolu à l'AFA). Ils seront recrutés, sur autorisation de la Directrice Générale, par le bureau de représentation de l'AFA à Troumen, conformément à la volonté des autorités russes. Leur rôle est fondamental puisque ceux sont eux qui assurent l'accompagnement des familles durant leur procédure d'adoption tant sur le plan pratique qu'administratif. Leur activité sera contrôlée par les représentants adjoints de leur circonscription et par le chef de la représentation. Selon le niveau d'activité un représentant régional pourra intervenir sur plusieurs régions. A l'inverse, plusieurs représentants régionaux pourront intervenir sur une même région en cas de surcharge d'activité.

ORGANISATION DE LA REPRESENTATION DE L'AFA EN FEDERATION DE RUSSIE (siège à Tjoumen)



PROJETS D'IMPLANTATION DE L'AGENCE



PRESENTATION DU PROJET D'IMPLANTATION DE L'AGENCE EN RUSSIE

Ce document a pour vocation de présenter succinctement le projet d'implantation de l'Agence dans le temps et le mode de fonctionnement envisagé dans le cadre d'un arrêt des adoptions individuelles programmé en fin d'année 2011.

Année 2010

Février-Mars 2010 :

1. Identification et audit des candidats au poste de chef de la représentation
2. Evaluation des régions à enjeu. L'Agence va concentrer son action sur trois zones (Moscou, St Petersburg et Ekaterinbourg) dans un premier temps puis développera son action dans une quatrième zone (Novossibirsk-Irkoutsk). Pour ce faire, afin d'assurer un contrôle de proximité, l'Agence recrutera un représentant délégué dans les villes principales.
3. Mise à plat du fonctionnement de l'Agence en Russie en partenariat avec un cabinet d'avocat Franco-russe.

Avril 2010 :

1. Localisation du siège du bureau de représentation, fixé à Tioumen (région proche d'Ekaterinbourg) afin de se rapprocher du bassin d'adoption le plus important.
2. Signature du contrat de travail d [REDACTED], chef de la représentation à Tioumen (actuellement en attente de validation par le CGEF) et établissement d'une procuration, conformément au droit russe qui permettra de recruter les coordinateurs (ou accompagnateurs) régionaux.
3. Recrutement de [REDACTED] délégué au chef de la représentation à Moscou (établissement du contrat actuellement en cours)
4. Recrutement d [REDACTED] assistante du chef de la représentation (établissement du contrat prévu pour la fin du mois)
5. Le poste d [REDACTED], CLE à St Petersburg est maintenu afin qu'il puisse développer son activité.

Mai 2010 :

1. Signature des contrats de travail avec les coordinateurs régionaux travaillant actuellement sous l'égide d'une simple procuration de l'AFA. Ce contrat de travail serait à temps partiel (maximum un quart de temps mais nous avons interrogé le CGEF sur la possibilité d'établir des contrats pour un dixième de temps, soit 1/2 journée par semaine afin de réduire la charge en ETP). A ce jour 8 coordinateurs travaillent en partenariat avec l'Agence.
2. Constitution du bureau de représentation à Tioumen
3. Présentation de la nouvelle organisation et des projets de l'Agence aux autorités fédérales et régionales

Juin 2010 :

1. Reprise de la sortie de nouveaux candidats au sein de la liste de demandes pour les inviter à constituer leur dossier (environ une cinquantaine). Par la suite les candidatures des familles seront sorties de la liste de demande en attente au fur et à mesure des dépôts de dossiers et des propositions d'apparement. Pour les zones Moscou et de St Petersburg, il est estimé que chaque année, une quarantaine de dossiers par zone pourront être sortis de la liste de demandes en attente à partir de 2011.
2. Envoi des dossiers dans les régions dans lesquelles l'Agence est déjà implantée (zones de Moscou et de St Petersburg)

Automne- Hiver 2010 :

1. Dépôt des nouveaux dossiers dans les différentes régions actuellement ouvertes par l'AFA
2. Négociation d'accord avec de nouvelles régions (Ekaterinbourg, Tioumen, Tcheliabinsk et Kurgan)

Bilan 2010 et besoins exprimés :

A la fin de l'année 2010, l'Agence estime être en capacité de gérer une cinquantaine de dossiers supplémentaires pour la Russie dans le cadre de la collaboration avec les 8 régions dans lesquelles elle est déjà implantée. Ces dossiers s'ajoutent à la quarantaine de dossiers déjà gérés par l'Agence et en cours de traitement dans le pays.

2010 est pour l'Agence, une année de réforme de son dispositif au cours de laquelle, il est nécessaire de recruter **3 CLE à temps plein** (1 chef de la représentation, un représentant délégué et un assistant) ainsi que **8 CLE à temps partiel** (8 coordinateurs régionaux recrutés sur un dixième de temps) afin de se mettre en conformité avec le droit russe. Ceux-ci viennent s'ajouter au CLE actuellement en poste à St Petersburg à mi-temps. **Cette architecture constitue le socle sans lequel l'Agence ne pourra plus réaliser d'adoption et sera donc dans l'incapacité de reprendre les adoptions individuelles.**

Année 2011**Janvier 2011 :**

1. Signature des contrats de travail avec les coordinateurs régionaux des nouvelles régions (Ekaterinbourg, Tioumen, Tcheliabinsk et Kurgan). Ces contrats de travail seront également à temps partiel. Il est estimé qu'au moins 3 coordinateurs seront nécessaires pour assurer le dépôt des dossiers et l'accompagnement des familles au niveau régional.
2. Sortie de nouvelles candidatures au sein de la liste de demandes pour les inviter à constituer leur dossier (environ une cinquantaine dans un premier temps).
3. Recrutement d'un assistant au siège de l'Agence au sein du pôle Europe afin de faire face au surcroît d'activité.

Printemps-Eté 2011 :

1. Dépôt des nouveaux dossiers dans les nouvelles régions (Ekaterinbourg, Tioumen, Tcheliabinsk et Kurgan). Par la suite les candidatures seront sorties de la liste de demande en attente au fur et à mesure des dépôts de dossiers et des propositions d'appariement. Pour la zone d'Ekaterinbourg, il est estimé que chaque année, environ 80 dossiers pourront être sortis de la liste de demandes en attente à partir de 2012, si l'arrêt des adoptions individuelles a effectivement été prononcé.
2. Réception des propositions d'enfants correspondant aux premiers dossiers envoyés à l'automne 2010.
3. Prospection dans les nouvelles régions (Novossibirsk-Krasnoïarsk-Irkoutsk)

Automne – Hiver 2011 :

1. Premières adoptions réalisées pour les dossiers envoyés à l'automne 2010
2. Réception des propositions d'enfants correspondant aux premiers dossiers envoyés au printemps 2011.
3. Signature d'accord avec de nouvelles régions (Novossibirsk-Krasnoïarsk-Irkoutsk)

Bilan 2011 et besoins exprimés :

A la fin de l'année 2011, l'Agence estime être en capacité de gérer environ une entre 100 et 150 dossiers pour la Russie dans la perspective d'un partenariat avec 3 ou 4 régions supplémentaires. Il est estimé qu'en 2011, l'Agence serait en capacité de réaliser environ 50 adoptions (avec les 8 premières régions). Pour mener à bien cette deuxième étape, il sera nécessaire **de recruter au cours de l'année trois CLE à temps partiel** (3 coordinateurs régionaux recrutés sur un ¼ temps voire un dixième de temps) afin de déposer les dossiers et accompagner les familles dans ces régions.

Année 2012

Janvier 2012 :

1. Recrutement de l'délégué au chef de la représentation à Novossibirsk
2. Signature des contrats de travail avec les coordinateurs régionaux des nouvelles régions (Novossibirsk-Irkoutsk-Krasnoïarsk). Ce contrat de travail serait également à temps partiel. Il est estimé qu'au moins 3 coordinateurs seront nécessaires pour assurer le dépôt des dossiers et l'accompagnement des familles au niveau régional.
3. Sortie de nouveaux candidats au sein de la liste de demandes pour les inviter à constituer leur dossier pour ces nouvelles régions (environ une cinquantaine dans un premier temps).

Printemps-Eté 2012 :

1. Dépôt des nouveaux dossiers dans les nouvelles régions (Novossibirsk-Irkoutsk-Krasnoïarsk). Par la suite les familles seront sorties de la liste de demande en attente au fur et à mesure des dépôts de dossiers et des propositions d'apparementement. Pour la zone d'Ekaterinbourg, il est estimé que chaque année, environ 50 dossiers pourront être sortis de la liste de demandes en attente à partir de 2013.

Bilan 2012 et besoins exprimés :

A la fin de l'année 2012, l'Agence atteindra probablement son optimum de développement, elle se sera implantée dans la plupart des régions d'importance et sera en mesure de gérer environ 200 demandes par an dans la perspective d'un partenariat avec 3 ou 4 régions supplémentaires, soit au total une implantation dans plus de 15 régions. Il est estimé qu'en 2011, l'Agence serait en capacité de réaliser environ 100 adoptions. Pour mener à bien cette troisième étape, il serait nécessaire **de recruter au cours de l'année, un CLE à temps complet** (représentant délégué à Novossibirsk) **et trois CLE à temps partiel** (3 coordinateurs régionaux recrutés sur un ¼ temps voire un dixième de temps) afin de déposer les dossiers et accompagner les familles dans ces régions.

Selon les évaluations qui seront faites par les CLE, le nombre de dossiers qui seront envoyés pourra être augmenté selon les capacités de gestions des différentes régions

A partir de 2013, il est estimé que l'Agence réaliserait environ 150 adoptions en Russie sur l'ensemble des régions dans lesquelles elle sera implantée et aura ainsi compensé en grande partie l'arrêt des adoptions individuelles.

Déploiement des effectifs sur 3 ans

Les besoins en ETP supplémentaires pour permettre à l'Agence de s'implanter durablement et correctement en Russie et espérer réaliser environ 150 adoptions par an d'ici 2013 s'échelonnent ainsi :

2010 : 3 ETP à l'étranger supplémentaires (représentant, assistant et délégué à Moscou) + 0.8 ETP (8 coordinateurs au 10^{ème} de temps)

2011 : 1 ETP supplémentaire au siège de l'Agence + 0.3 ETP à l'étranger (3 coordinateurs au 10^{ème} de temps)

2012 : 1 ETP à l'étranger (délégué à Novossibirsk) + 0.3 ETP à l'étranger (3 coordinateurs au 10^{ème} de temps)

Total sur 3 ans :

Pour les CLE : 5.4 ETP

Pour le siège : 1 ETP

Piece annexee (5)
paragraphe 86

CA 2/10/02

AGENCE FRANCAISE
DE L'ADOPTION

4.1 – Stratégie d'implantation de l'AFA en Russie

IMPLANTATION DE LA REPRESENTATION DE L'AGENCE

Salsie officiellement par Mme la Commissaire au gouvernement [REDACTED] par courrier reçu en date du 24 septembre 2010, l'Agence Française de l'Adoption souhaite revenir sur l'installation du siège de son bureau de représentation dans la ville de Tioumen. Il sera donc rappelé dans un premier temps dans quel contexte cette décision a été prise et démontré dans un deuxième temps que celle-ci répondait à une stratégie planifiée.

I. Rappel du contexte de la décision :

Au cours des trois dernières années (2006 à 2009), l'Agence Française de l'Adoption a changé 6 fois de représentants en Russie. Le changement régulier de représentants a causé un déficit de confiance des autorités russes portant préjudice à l'implantation de l'AFA. Par conséquent, lorsque Monsieur [REDACTED] a annoncé la cessation de sa fonction en décembre 2009, il était particulièrement urgent de trouver une personne répondant immédiatement à différents critères (grande fiabilité, connaissance de la procédure d'adoption et connaissance de l'administration russe).

La mission effectuée à la fin du mois de février 2010 par [REDACTED] Secrétaire Général, [REDACTED], rédactrice Europe et [REDACTED], L, référent Affaires Internationales avait pour objectif principal d'auditionner les différents candidats au poste de représentant de l'Agence en Fédération de Russie. Cinq candidats ont été alors auditionnés. Cependant, seule la candidature de Mme [REDACTED] répondait à l'ensemble des critères qui avaient été fixés. Toutefois, cette candidate résidant en Sibérie, l'AFA a interrogé diverses institutions sur la possibilité d'implanter son siège en dehors de la capitale fédérale. L'Ambassade a confirmé à l'AFA que d'autres OAA français et étrangers avaient installé leur siège en dehors de Moscou. Par ailleurs, le cabinet d'avocat Mazars consulté lors de la mission, n'y voyait aucun obstacle juridique.

Ces obstacles écartés, l'alternative a été présentée aux membres du Conseil d'Administration et de l'Assemblée Générale dans une note présentée au bureau du 24 mars 2010 (cf. annexe4). Il s'agissait alors de choisir entre une installation rapide à Tioumen afin de remettre à plat l'ensemble de la stratégie de l'Agence dans les meilleurs délais ou de maintenir le siège à Moscou sans candidat sérieux au poste de représentant dans l'immédiat. Lors du bureau, ladite note a été validée pour être présentée au Conseil d'Administration. Lors du Conseil d'Administration du 14 avril, lorsque la Direction de l'Agence présenta son choix pour une implantation à Tioumen, aucune objection ne fut soulevée (idem lors de l'Assemblée Générale du 20 mai). Compte tenu de l'urgence (l'accréditation de l'Agence aurait pu être suspendue en l'absence de représentant de l'AFA sur le territoire russe pendant une trop longue durée), le contrat de travail de Mme [REDACTED] a été signé le 27 avril 2010.

L'implantation du bureau de représentation de l'Agence à Tioumen n'a fait l'objet d'aucune critique jusqu'à l'apparition de la problématique de l'obtention du visa de Mlle [REDACTED] recrutée pour représenter l'AFA à Moscou au mois de juin. Cette question, séparée de celle du lieu d'implantation du bureau fait l'objet d'une note annexée (cf. Annexe 3).

II. Fondement stratégique :

Au-delà du fait que l'implantation du bureau de représentation de l'AFA à Tioumen a permis de remettre très rapidement à plat l'ensemble du dispositif en Russie, elle satisfait également des objectifs stratégiques.

En effet, depuis le début de l'année 2010, des efforts importants ont été déployés par l'ensemble de l'équipe Russie du siège. Une équipe rassemblant rédacteurs et chargés de mission autour d'un Chef de projets, a permis de réaliser un travail de fond qui a clarifié le dispositif juridique, administratif et les moyens à mettre en œuvre pour un fonctionnement optimal en Russie (cf. Annexe 4 et 5). L'ensemble des actions a pu être réalisé en coordination avec Mme [REDACTED] dont les connaissances et l'investissement ont été d'un précieux secours.

Par ailleurs, l'étude statistique réalisée au début de l'année, ainsi que les divers entretiens ont permis à l'AFA de dresser une cartographie des adoptions et des régions « à enjeu » afin de guider ses choix d'implantation (cf. Annexe 1). Cette dernière démontre clairement que la grande majorité des adoptions internationales (et notamment françaises) est réalisée à l'est de l'Oural. Il était donc primordial pour l'Agence d'initier un développement de son activité dans ces régions. La présence de [REDACTED] dans cette zone géographique a permis de prendre des premiers contacts très positifs à Iekaterinbourg mais également à Tioumen et Tcheliabinsk (cf. encadré relatif à l'ouverture de nouvelles régions de l'Annexe 5). Toutefois, la région de Moscou et de Saint Petersburg, restant des zones d'adoptions importantes, il a été décidé de maintenir la présence de l'AFA par le biais de représentant adjoints dans chacune de ces villes d'importance.

Enfin, il est à noter que d'autres opérateurs ont décidé d'implanter leur siège de représentation en dehors de Moscou. Par exemple, cette solution a été retenue par l'organisme public italien de la région du Piémont qui, après avoir eu un premier chef de la représentation italien à Moscou, a choisi de délocaliser son siège à Ekaterinbourg (dirigé cette fois-ci par un russe). Cette information donnée par [REDACTED] en charge de l'accréditation des opérateurs en Russie) qui a même proposé à M. [REDACTED] de se mettre en relation avec le représentant de l'OAA italien (afin d'échanger notamment sur la difficulté qu'ils ont connue à mettre en place un compte bancaire local).

L'implantation de la représentation de l'AFA à Tioumen ne constitue donc pas un obstacle à son développement. Les contraintes qu'a connues l'Agence (notamment l'absence de régie permettant de se conformer à la législation russe) seront prochainement levées. Dès lors, le recrutement des coordinateurs sera permis (cf. encadré relatif au recrutement des coordinateurs de l'Annexe 5) et le visa de travail pour [REDACTED] pourra être émis puisqu'elle sera directement recrutée et invitée par le bureau de représentation à Tioumen.

**ANNEXE 4 : NOTE RELATIVE A L'IMPLANTATION DU BUREAU DE REPRESENTATION DE L'AFA EN RUSSIE
REMISE AUX MEMBRES DU BUREAU DU 24 MARS 2010, DU CA DU 14 AVRIL 2010 ET DE L'ASSEMBLEE
GENERALE DU 20 MAI 2010**

REPRESENTATION DE L'AGENCE EN RUSSIE

La mission effectuée à la fin du mois de février par [REDACTED], Secrétaire Général, [REDACTED], rédactrice Europe et [REDACTED], référent Affaires internationales avait pour objectif principal d'auditionner les différents candidats au poste de représentant de l'Agence en Fédération de Russie.

La mission n'a pas permis de se déterminer immédiatement sur un candidat répondant exactement aux besoins de l'Agence. En effet, les candidats disponibles sur Moscou ne correspondaient pas aux attentes (connaissances insuffisantes en matière d'adoption, risque de divergence d'opinion et de conflits...) et une formation intense préalable à la prise de fonction serait obligatoire (prévisibilité d'un coût important). La seule candidate qui ait retenu favorablement l'attention des membres de la mission réside à Tioumen et ne pourra pas s'installer à Moscou, compte tenu de sa situation familiale.

Par ailleurs, il est utile de s'interroger sur l'opportunité d'installer la représentation de l'Agence en dehors de Moscou et particulièrement dans la région d'Iekaterinbourg. Le cabinet d'avocat Mazars consulté lors de la mission sur l'ensemble du corpus juridique a été interrogé sur le sujet. Sauf infirmation de la part du cabinet dont nous attendons les réponses prochainement, il ne semble pas y avoir d'obstacle juridique à l'installation du bureau de représentation en dehors de la capitale. Toutefois, s'agissant d'une décision stratégique, il est utile de connaître l'avis du Conseil d'Administration.

Avantages du maintien de l'Agence à Moscou :

- Proximité des instances officielles nationales. Ce qui permet de gagner en visibilité sur le plan étatique et officiel.
- Proximité de l'ambassade. Ce qui permet d'échanger plus efficacement avec les autorités diplomatiques et obtenir leur appui dans le cadre de rencontres officielles.
- Simplicité d'organisation. Le vol est direct et la position est centrale ce qui facilite l'organisation des déplacements internes et des missions de l'AFA.
- Proximité du bassin actuel d'implantation de l'Agence. Ce qui permet éventuellement au représentant de se déplacer rapidement dans les régions voisines.

Avantages de l'implantation du bureau dans la région d'Iekaterinbourg :

- Proximité du bassin d'implantation future de l'Agence. L'Agence ayant en effet vocation à s'étendre dans les régions à l'Est de l'Oural, cela permettrait au représentant de se déplacer rapidement dans ces régions voisines.
- Eloignement des structures de contrôle ce qui pourrait permettre à l'Agence de bénéficier d'un regard plus indulgent des autorités.
- Proximité du consulat à Iekaterinbourg qui pourrait appuyer les actions de l'Agence au niveau local.
- Coûts des locaux et des salaires moins importants
- Représentante déjà identifiée de qualité, habituée à travailler dans un cadre et immédiatement opérationnelle. Ceci évite le coût nécessaire à la formation d'un des candidats à une représentation à Moscou.

Il s'agit donc d'opérer un choix entre deux possibilités. La première inscrivait l'Agence dans une tradition jacobine avec une visibilité plus importante vis-à-vis des autorités nationales et la seconde qui repose davantage sur le pari d'une implantation réussie sur de nouvelles régions et sur la proximité de celles-ci (Iekaterinbourg, Novossibirsk, Krasnoïarsk).

Dans les deux cas, il pourrait être opportun de constituer une antenne du bureau de représentation dans chaque circonscription consulaire. Ceci est déjà le cas à St Petersburg et serait particulièrement utile à Iekaterinbourg (ou à Moscou dans le cadre d'une représentation générale à Iekaterinbourg) avec dans chacune un représentant CLE de l'Agence. Cette architecture repose bien entendu sur un plafond d'emploi cohérent avec les attentes reposant sur l'Agence et les aspirations d'expansion de l'Agence en Russie.

**Annexes transmises par l'Agence française de
l'adoption (AFA) dans le cadre de la procédure
contradictoire**

ANNEXE 1 - HISTORIQUE DE LA SITUATION

Janvier – Février 2010 :

- Mission au Vietnam de la Directrice Générale de l'AFA et rencontre avec l'orphelinat de Lang Son. L'ambassade est informée du souhait de l'AFA de s'implanter sur cette province depuis 2009.
- **16 février 2010** : Le compte rendu de la mission faisant état de l'ouverture prochaine de la province de Lang Son est communiqué au SAI. En réaction, Monsieur XXXXXXXX constate, au sujet de l'ouverture du compte bancaire et des projets humanitaires, que « l'AFA est handicapée par son statut et le manque de souplesse qu'il comporte ».
- **25 février 2010** : L'AFA est informée de la parution dans le Courrier International d'un article du China Morning Post fustigeant les pratiques de l'orphelinat de Lang Son. Il est à noter qu'un deuxième article relatant des faits tout aussi graves sur la province de Quang Binh (province où travaille l'OAA Médecins du Monde) est paru le 23 février 2010 dans la Deutsche Presse Agentur.
- **23 février 2010** : Le SAI est informé du communiqué mis en ligne sur le site internet de l'AFA précisant l'ouverture de deux provinces (Lang Son et Dong Thap). A la suite de l'article paru le 25 février, la mention de la province de Lang Son est retirée dans l'attente d'un échange avec l'ambassade sur cette ouverture prochaine.
- Changement d'ambassadeur de France au Vietnam.

Mars - Avril 2010 :

- Dans le cadre d'une discussion avec le Consul, il est admis que les éléments étaient insuffisants pour remettre en cause l'implantation de l'AFA à Lang Son. (référence probable à une période antérieure à l'année 2008) et surtout que les dérives résultaient de l'appétit des 42 associations US implantées au Vietnam.
- **8 avril 2010** : Le Département de l'Adoption vietnamien délivre à l'AFA une licence d'exercice pour la province de Lang Son. L'Attachée consulaire, informée de l'obtention de la licence d'activité pour Lang Son, n'émet aucune réserve ni aucun commentaire.
- **29 avril 2010** : L'information de l'obtention de la licence pour Lang Son est publiée sur le site internet de l'Agence.
- **14 avril 2010** : Le projet humanitaire pour la province de Lang Son est voté en Conseil d'Administration (délibération N° 6/2010) pour un montant de 12.000\$.

Mai - Juin – Juillet 2010 :

- **Au cours des mois de Mai et Juin** : Les dix premiers dossiers sont déposés à Lang Son.
- **23 juin 2010** : Compte tenu du manque de personnel de l'ambassade et de l'éloignement de l'orphelinat, le Consul à Hanoï propose que l'Agence définisse elle-même avec le centre de Lang Son un projet humanitaire entrant dans le cadre précédemment établi par l'ambassade. Cela démontre que l'Ambassade faisait entièrement confiance à l'AFA pour définir ce projet humanitaire avec la province de Lang Son et qu'elle n'émettait alors aucune réserve sur l'implantation, ni même sur le paiement des projets humanitaires, à Lang Son.
- **Entre le 26 juin et le 2 août** : Plusieurs visites conjointe AFA / Ambassade ont été effectuées dans les provinces du Nord.
- **Fin juillet 2010** : Changement de consul.
- Compte tenu de l'arrêt au 1^{er} octobre de l'enregistrement de nouveaux dossiers, il est décidé de déposer un grand nombre de dossiers au Vietnam au cours de l'été 2010. Parmi ces dossiers une quarantaine sur plus de 130 était destinée à la province de Lang Son.

août – octobre 2010 :

- **3 août 2010** : L'ambassadeur décide d'annuler, la veille, la visite prévue sur Lang Son permettant de mettre en œuvre les projets humanitaires et d'initier les premiers apparentements avec l'AFA. Le Consul justifie l'annulation de la mission par la parution des articles de presse. Jusque là, le précédent Consul n'avait, à aucun moment, évoqué d'empêchement de travailler à Lang Son.
- **11 août 2010** : A la demande du correspondant AFA au Vietnam, une réunion est organisée avec le chargé d'Affaires de l'ambassade qui indique que l'ambassadeur ne reviendrait pas sur sa décision.
- **12 août 2010** : Après avoir été informé par l'AFA de la situation de blocage, le SAI adresse au poste un TD afin de mettre au clair les motifs de cette décision de l'ambassade. L'AFA n'est alors pas mise en copie.
- **13 août 2010** : contacté par la VAI, le correspondant local de l'AFA est interrogé sur la situation de l'adoption dans la région de Lang Son démontrant les limites des connaissances de terrain de l'ambassade.
- **7 septembre 2010** : Le TD du 12 août est transmis à l'AFA par voie électronique. Le TD affirmait clairement que « *la parution de l'article [...] ne constitue pas un élément suffisant pour demander à l'AFA, agence publique, de rompre la licence d'activité mise en place avec cet orphelinat* ». Le SAI invitait par ailleurs l'ambassade à confirmer ou infirmer les allégations de l'article de presse auprès de différents interlocuteurs, notamment Monsieur XXXXXXXX, Directeur du DA, en charge du contrôle des comités populaires.
- **27 septembre 2010** : Le SAI informe l'AFA que, par télégramme diplomatique, Monsieur l'Ambassadeur de France au Vietnam confirmait et maintenait sa position. Toutefois, ni le télégramme, ni les éléments d'information qu'il comporte ne sont communiqués à l'AFA.
- **Au cours des mois d'août et de septembre** : De nombreux dossiers sont constitués en vue d'être déposés au DA avant le 1^{er} octobre sur différentes provinces. Cependant, en l'absence d'information définitive de l'Ambassade au sujet de Lang Son, les dossiers initialement orientés vers cette province ont été déposés au DA sans mention de leur orientation afin de ne pas les bloquer et permettre un dépôt éventuel dans une autre province lors de la reprise des procédures. Détails des sorties de liste d'attente Vietnam :
 - 30/06/2010 : sortie de 20 dossiers de la liste d'attente (diverses provinces)
 - 08/07/2010 : sortie de 70 dossiers de la liste d'attente (diverses provinces)
 - 02/08/2010 : sortie de 25 dossiers de liste d'attente (diverses provinces)
 - 03/08/2010 : sortie de 40 dossiers de la liste d'attente (diverses provinces)
- **4 octobre 2010** : Lors d'une rencontre avec le SAI, le télégramme diplomatique du poste à Hanoï est présenté à l'AFA. Ce dernier précise que la décision de l'Ambassade repose sur un entretien avec l'ambassade américaine et notamment sur les conclusions des enquêtes menées par cette dernière. Or, les enquêtes ont été menées en 2008 et ont conduit à l'arrêt des adoptions par les USA la même année. Toutefois, il est à noter que depuis cette date, le Directeur du Département de l'Adoption vietnamien a changé (avril 2009) et que le Vietnam s'est engagé dans une voie de normalisation de l'adoption internationale et un meilleur contrôle des procédures.
- Le SAI demande à l'AFA, au cours du Conseil d'Administration, de reporter son déplacement prévu à la fin de l'année à 2010, arguant du fait que le moment n'était pas opportun, l'autorité centrale vietnamienne étant en pleine réforme législative.

Novembre – décembre 2010 :

- Le SAI accepte finalement que l'AFA réalise le déplacement initialement prévu à la condition que celui-ci soit davantage de nature technique (notamment afin de faire le point sur l'activité de l'équipe locale au Vietnam). Le déplacement a eu lieu du 15 au 18 décembre 2010.

ANNEXE 2 - EXTRAIT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 30 SEPTEMBRE 2009**VI. Situation internationale**

Monsieur [REDACTED] présente la situation internationale telle que détaillée dans le document joint au dossier du CA. Il en ressort plusieurs décisions:

MADAGASCAR: le principe du recrutement d'un CLE est validé. Les autorités Malgaches en charge de l'Adoption se déplacent pour une formation en France et seront à Paris les 23 et 24 novembre : une rencontre avec l'AFA est envisagée.

HAITI: après diverses démarches, notamment du SAI, le projet de loi réformant l'adoption est inscrit à l'agenda parlementaire. **Monsieur** [REDACTED] envisage un effort particulier de coopération avec Haïti en 2010. Il réitère son souhait que l'AFA s'implante le plus rapidement possible dans ce pays, afin de sécuriser les procédures d'adoptions actuellement gérées en individuel pour la majorité d'entre elles. La VAI qui vient d'arriver sur place, pourra aider l'AFA dans son implantation. Une mission AFA est prévue en novembre 2009, avec pour objectifs majeurs le recrutement d'un CLE et la proposition de partenariat avec deux ou trois crèches.

SRI LANKA: en l'absence de quota officiel mais vu le peu de demandes abouties, l'AFA demande au CA une décision sur le nombre de dossiers à envoyer en 2010. Ce nombre doit être déterminé lors de la réunion du mardi 13 octobre au MAE, avec l'ACAI sri lankaise et l'OAA Kasih Bunda.

COLOMBIE: Bilan positif de la mission effectuée par **Monsieur** [REDACTED]. La directrice de l'ICBF doit se rendre en France en Décembre 2009.

RUSSIE: A l'instar des Italiens et des Espagnols (notamment) le MAE français va négocier un accord bilatéral avec les autorités Russes. Une rencontre entre **Monsieur** [REDACTED] et l'Ambassadeur de Russie en France est prévue le 09 octobre 2009. **Monsieur** [REDACTED] a prévu de se rendre en Russie dans la semaine du 09 novembre. Le 14 octobre 2009, l'AFA recevra une délégation de sénateurs russes. Le CBCM a validé le recrutement du CLE russe (**Monsieur** [REDACTED]).

VII – Question Diverses**QUALITE DES DOSSIERS D'ADOPTION**

Madame [REDACTED] souhaite que le conseil d'administration se penche sur la question de la qualité des dossiers d'adoption envoyés par l'AFA aux pays d'origine.

Madame [REDACTED] évoque différents projets d'outils (brochure notamment) visant à mieux informer les candidats sur la réalité de l'adoption internationale et les profils des enfants qui sont confiés.

Elle précise qu'un groupe de travail s'est réuni afin de proposer au CSA deux projets de référentiel sur l'information et sur l'évaluation précédant l'agrément. L'AFA remet en séance, les grilles d'évaluations (psychologique et sociale) colombiennes, pouvant servir d'exemple utile dans la réflexion sur l'évaluation des candidats.

Madame [REDACTED] présente le profil actuel de ce groupe de travail et évoque son souhait que l'AFA, qui a une expérience de la réalité des procédures internationales et des profils des enfants confiés, puisse l'intégrer. Elle regrette également que les OAA et le ministère de la justice n'y soient pas représentés.

ANNEXE 3 – EXTRAIT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 28 MARS 2009

Monsieur [REDACTED] propose aux administrateurs de ne pas renouveler le contrat de Madame [REDACTED], correspondante de l'AFA au Brésil, dans l'hypothèse où cette entrevue ne permettait pas à l'Agence d'être reconnue par l'autorité centrale brésilienne.

7- Haïti

Monsieur l'Ambassadeur fait savoir aux administrateurs que la lettre relative à la situation actuelle de l'adoption en Haïti, rédigée par l'Ambassadeur de France, a été signée par l'ensemble des postes diplomatiques étrangers sollicités. Cette dernière a été remise en main propre au Premier ministre haïtien. Par ailleurs, il précise qu'une copie de cette lettre a également été remise à Monsieur le Président [REDACTED].

Monsieur l'Ambassadeur indique au Conseil d'administration que le Premier ministre haïtien a demandé à un magistrat haïtien, ainsi qu'à un magistrat français, de réaliser un état des lieux précis de la procédure d'adoption actuellement en vigueur, puis de rédiger une annexe afin de rationaliser ladite procédure. Par ailleurs, il indique qu'une offre de coopération a été faite par le MAEE, relative à la mise en place d'une base de données fiable.

Monsieur l'Ambassadeur rappelle qu'il préconise une implantation rapide de l'AFA en Haïti et ajoute qu'à ce stade, la mise en place d'un volontaire dans ce pays est toujours envisagée.

Monsieur [REDACTED] souhaite que l'Agence débute son activité dans ce pays. Il précise que de son point de vue, les adoptions individuelles se réalisent par défaut d'accompagnement.

Monsieur l'Ambassadeur souligne qu'il conviendra de faire vérifier par le SGAI le nombre de visas demandés par les candidats à l'adoption en Haïti et de rester particulièrement vigilant tant que l'adoption individuelle ne sera pas arrêtée.

Monsieur [REDACTED] rappelle que le MAEE se doit de préparer l'arrivée de l'AFA en Haïti. Il précise qu'un signe de bonne volonté des autorités haïtiennes, comme l'enregistrement du vote de la loi réformant l'adoption dans leur calendrier législatif, serait nécessaire avant le début de l'activité de l'Agence.

Monsieur [REDACTED] interroge Monsieur l'Ambassadeur sur la pertinence d'un calendrier officiel prévoyant la limitation progressive des adoptions individuelles.

Monsieur [REDACTED] souligne qu'il s'agit d'un élément de communication important, dont l'utilisation est du ressort exclusif du MAEE.

Monsieur l'Ambassadeur acquiesce et précise que ce point est également un élément de pression.

8- Mexique

Monsieur [REDACTED] présente aux administrateurs la situation de l'adoption au Mexique.

Monsieur [REDACTED] indique aux membres du Conseil d'administration sa volonté de voir l'Agence se déplacer au Mexique dans le courant de l'année 2009.

ANNEXE 4 - EXTRAIT D'UNE FICHE D'EVALUATION :
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXX XXXXXXXX

Recueil des informations sur les conditions de vie des enfants placés dans l'établissement.

Date de la première visite : 11/08/2010	Partenaire français (OAA) : pas d'organisme, depuis peu des démarches individuelles
Mises à jour :	Partenaires étrangers (pays et organismes) : 1 agence américaine et 3 agences canadiennes
Nom et adresse de l'établissement : XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXX XXXXXXXX	Nombre annuel d'adoptions internationales 2008 : 2009 : 2010 :
Directeur : XXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXX	

ENVIRONNEMENT GEOGRAPHIQUE

<p>Localisation géographique</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Proximité par rapport au Centre Ville <ul style="list-style-type: none"> • <i>Enclavement ... ?</i> ➤ Communautés avoisinantes <ul style="list-style-type: none"> • <i>Services socio-économiques de base (Ecole, Centre de Sante, Service de Police, Centre commerciales.)</i> 	<p>Les trois maisons de la crèche sont situées dans le quartier de Delmas. Le site n'est pas enclavé et est proche du Grace Children Hospital et de plusieurs écoles.</p>
<p>Climat, Relief, Cours d'eau, Végétation</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Proximité de la crèche avec des éléments géographiques pouvant entraîner une catastrophe naturelle <ul style="list-style-type: none"> • <i>En cas de tremblement de terre (Relief –glissement de terrain)</i> • <i>En Cas d'Ouragan (Cours d'eau-inondation)</i> 	<p>La crèche est située dans un environnement urbain et se trouve comme le reste de Port-au-Prince dans une zone sensible aux séismes et Ouragan. Elle se situe en zone non inondable.</p>
<p>Etat de l'environnement externe direct</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Position de la crèche <p><i>Relation avec les voisins les plus proches (Zone résidentielle, zone urbaine, zone populaire, zone commerciale.)</i></p>	<p>Quartier résidentiel – des murs d'enceinte protègent les enfants de l'environnement extérieur. Les enfants présents dans la crèche le 12 janvier n'ont pas été touchés par le séisme (pas de blessés ni de vision traumatisante).</p>

OPPORTUNITE D'ENGAGER UN PARTENARIAT :

*Demande de signature d'un préaccord / Signature d'un préaccord à envisager sous X mois /
Signature d'un préaccord à exclure.*

<p>Avis KM :</p> <p>est une crèche dont la vocation humanitaire est évidente, la crèche a plusieurs enfants a besoins spécifiques, des adolescents en réinsertion, des programmes pour les femmes célibataires...</p> <p>Les comptes financiers sont accessibles, la directrice ouverte avec des limites religieuses. La crèche a besoin de disposer d'autres locaux pour améliorer son état sanitaire. Les enfants ont besoin d'espaces plus grands dans les dortoirs par exemple ou pour faire une meilleure séparation entre le Laundry et les toilettes.</p> <p>Je pense que les motivations du couple responsable correspondent a la définition des services de l'Agence « l'enfant au cœur de nos priorités ».</p>	<p>Avis BH</p> <p>Très bonne opinion générale, la crèche est tenue par un couple d'américains missionnaires dont les intentions humanitaires sont incontestables. À noter la très bonne connaissance des enfants par la directrice et la possibilité de consulter les comptes de la crèche qui nous ont été proposés .</p>	<p>Avis général de BA sur l'aspect santé :</p> <p>Bonne impression générale.</p> <p>La principale responsable de la Crèche est infirmière urgentiste très expérimentée et qui a l'amour des enfants. Sa crèche est bien organisée avec du personnel compétent et sous sa supervision.</p> <p>Bonne accessibilité financière, organisationnelle et géographique.</p> <p>Le système d'information sanitaire est en place et chaque enfant est suivi régulièrement. Prévention sanitaire et prise en charge des enfants malades bien intégrées par le personnel.</p> <p>Partenariat avec l'AFA très intéressant.</p>
<p>Date et signature 9/12/10</p>	<p>Date et signature 08/12/10</p>	<p>Date et signature 9/12/10</p>

ANNEXE 5 :**NOTE SUR L'IMPLANTATION DU BUREAU DE REPRESENTATION DE L'AFA EN
RUSSIE REMISE AUX MEMBRES DU BUREAU DU 24 MARS 2010, DU CA DU 14
AVRIL 2010 ET DE L'ASSEMBLEE GENERALE DU 20 MAI 2010****REPRESENTATION DE L'AGENCE EN RUSSIE**

La mission effectuée à la fin du mois de février par XXXXX XXXXXX, Secrétaire Général, XXXXX XXXXXX, rédactrice Europe et XXXXX XXXXXX, référent Affaires internationales avait pour objectif principal d'auditionner les différents candidats au poste de représentant de l'Agence en Fédération de Russie.

La mission n'a pas permis de se déterminer immédiatement sur un candidat répondant exactement aux besoins de l'Agence. En effet, les candidats disponibles sur Moscou ne correspondaient pas aux attentes (connaissances insuffisantes en matière d'adoption, risque de divergence d'opinion et de conflits...) et une formation intense préalable à la prise de fonction serait obligatoire (prévisibilité d'un coût important). La seule candidate qui ait retenu favorablement l'attention des membres de la mission réside à Tioumen et ne pourra pas s'installer à Moscou, compte tenu de sa situation familiale.

Par ailleurs, il est utile de s'interroger sur l'opportunité d'installer la représentation de l'Agence en dehors de Moscou et particulièrement dans la région d'Iekaterinbourg. Le cabinet d'avocat Mazars consulté lors de la mission sur l'ensemble du corpus juridique a été interrogé sur le sujet. Sauf infirmation de la part du cabinet dont nous attendons les réponses prochainement, il ne semble pas y avoir d'obstacle juridique à l'installation du bureau de représentation en dehors de la capitale. Toutefois, s'agissant d'une décision stratégique, il est utile de connaître l'avis du Conseil d'Administration.

Avantages du maintien de l'Agence à Moscou :

- Proximité des instances officielles nationales. Ce qui permet de gagner en visibilité sur le plan étatique et officiel.
- Proximité de l'ambassade. Ce qui permet d'échanger plus efficacement avec les autorités diplomatiques et obtenir leur appui dans le cadre de rencontres officielles.
- Simplicité d'organisation. Le vol est direct et la position est centrale ce qui facilite l'organisation des déplacements internes et des missions de l'AFA.
- Proximité du bassin actuel d'implantation de l'Agence. Ce qui permet éventuellement au représentant de se déplacer rapidement dans les régions voisines.

Avantages de l'implantation du bureau dans la région d'Iekaterinbourg :

- Proximité du bassin d'implantation future de l'Agence. L'Agence ayant en effet vocation à s'étendre dans les régions à l'Est de l'Oural, cela permettrait au représentant de se déplacer rapidement dans ces régions voisines.
- Eloignement des structures de contrôle ce qui pourrait permettre à l'Agence de bénéficier d'un regard plus indulgent des autorités.
- Proximité du consulat à Iekaterinbourg qui pourrait appuyer les actions de l'Agence au niveau local.
- Coûts des locaux et des salaires moins importants
- Représentante déjà identifiée de qualité, habituée à travailler dans un cadre et immédiatement opérationnelle. Ceci évite le coût nécessaire à la formation d'un des candidats à une représentation à Moscou.

Il s'agit donc d'opérer un choix entre deux possibilités. La première inscrivant l'Agence dans une tradition jacobine avec une visibilité plus importante vis-à-vis des autorités nationales et la seconde qui repose davantage sur le pari d'une implantation réussie sur de nouvelles régions et sur la proximité de celles-ci (Iekaterinbourg, Novossibirsk, Krasnoïarsk).

Dans les deux cas, il pourrait être opportun de constituer une antenne du bureau de représentation dans chaque circonscription consulaire. Ceci est déjà le cas à St Petersburg et serait particulièrement utile à Iekaterinbourg (ou à Moscou dans le cadre d'une représentation générale à Iekaterinbourg) avec dans chacune un représentant CLE de l'Agence. Cette architecture repose bien entendu sur un plafond d'emploi cohérent avec les attentes reposant sur l'Agence et les aspirations d'expansion de l'Agence en Russie.

ANNEXE 6 - ENQUETE RAPIDE SUR LES MISSIONS DES CORRESPONDANTS DEPARTEMENTAUX DE L'AFA, MAI/JUILLET 2008

Objectifs

La formation des correspondants départementaux est de la responsabilité de l'AFA dans le cadre du protocole signé avec les départements.

Cette formation est faite à l'occasion de deux regroupements annuels de deux jours chacun à Paris, d'interventions de l'AFA dans les départements et par la diffusion de documents techniques sur le site PRO de l'AFA et par la liste mail de diffusion.

Une meilleure réponse aux attentes des correspondants mais également aux besoins des adoptants qui s'adressent aux services du conseil général est liée à une meilleure connaissance des missions effectivement remplies par le correspondant départemental de l'AFA en fonction de l'organisation propre à chaque département, à la formation initiale et à l'expérience des correspondants.

Méthode

Questionnaire d'enquête envoyé par la liste de diffusion AFA à l'ensemble des correspondants départementaux le 20 mai 2008, rappel en juin et exploitation le 20 juillet 2008.

Résultats

48 départements sur 102 ont retourné le questionnaire, ce qui correspond à la réponse de 54 correspondants départementaux et 5 référents.

20 d'entre eux sont des travailleurs sociaux, 18 des administrateurs territoriaux, 9 des secrétaires, une psychologue et une juriste.

35 ont un rôle de transmission entre l'AFA et l'ASE, 41 entre l'AFA et le service adoption et 39 entre l'AFA et les candidats à l'adoption.

Il n'y a que 68 % des CD qui jouent un rôle direct dans le suivi des agréments et le suivi des procédures d'adoption lorsqu'elles passent par l'AFA.

Si une majorité de départements sont en relation avec les associations familiales (38/48), il n'y en a que la moitié en relation avec les OAA et 18 (37.5%) avec les APPO.

Si 39 départements sur 48 ont une équipe spécialisée identifiable par l'administration et par les adoptants, il n'y en a plus que 30 qui ont une équipe dédiée à l'adoption, 16 en relation avec l'ASE et 12 avec le secteur polyvalent.

Dans ces 39 départements, 34 ont mis en place un guichet unique adoption et prennent en charge avec leur personnel propre les évaluations sociales (35), psychologiques (34), les informations pré-agrément (40), et en cours d'agrément (30), l'accompagnement des adoptants (38) et les suivis post adoption (34).

Ce même personnel est étroitement associé à la gestion des pupilles de l'Etat (34) et participe à la commission d'agrément (37) et au conseil de famille (36).

Lorsqu'il n'y a pas de service adoption dédié au sein de l'aide sociale à l'enfance, il existe généralement une simple coordination administrative ; les évaluations sociales et les suivis sont alors faits par le secteur polyvalent avec parfois l'appui du service de l'aide sociale à l'enfance lorsqu'il est sectorisé. Plusieurs départements font pratiquer les évaluations psychologiques par l'ASE ou en libéral par des psychologues ou des psychiatres agréés faute de moyens suffisants en interne.

Discussion

La réactivité globale est relativement faible avec moins de la moitié des départements répondant en deux mois à un questionnaire nécessitant moins de 5 minutes de remplissage pour ceux qui disposent d'un ordinateur et d'une messagerie internet.

La question de l'informatisation des services adoption est également posée par le faible taux de consultation du site PRO de l'AFA par les départements.

La diversité des formations initiales et donc des missions réellement confiées aux correspondants départementaux par les conseils généraux est importante avec deux groupes principaux, les travailleurs sociaux et les administrateurs dont la formation de base et surtout l'expérience professionnelle sont différentes. Ce manque d'homogénéité entraîne, bien sur, des attentes différentes en matière de formation et un intérêt inégal dans les réponses apportées par l'AFA.

Elles montrent surtout une grande différence de missions avec soit une tâche de relation directe avec le public, soit une tâche essentiellement d'organisation et de relais d'information auprès des autres professionnels du service.

20 % des correspondants ne semble pas avoir de contact direct avec le public et 27 % ne s'estiment pas en position de pouvoir relayer les informations de l'AFA au service de l'aide sociale à l'enfance dont fait partie la cellule adoption. Il y a là une difficulté par rapport aux engagements des départements dans le protocole signé avec l'AFA.

On constate une présence nationale des associations familiales, notamment d'EFA, mais plus parcellaire pour les OAA et beaucoup réduite pour les APPO qui permettent ou non une collaboration entre le conseil général et ces associations.

Plus de 80% des départements ont un service adoption facilement identifiable tant par les administrations que par les usagers et ce service prend alors généralement en charge les évaluations des adoptants, leur information, leur accompagnement et le suivi post adoption. Cependant l'information des adoptants en cours d'agrément n'est pas encore mis en place dans tous les départements même si la plupart se préoccupent de le faire.

Lorsqu'ils existent ces services participent également à la gestion des pupilles, aux commissions d'agrément et aux conseils de famille.

Dans 42 départements sur 77 qui avaient répondu à l'enquête menée en 2008, les correspondants départementaux sont également correspondants du CNAOP. ; on retrouve ici 40 sur 48 départements qui indiquent avoir une personne correspondante du CNAOP au sein du service adoption.

Lorsque les départements ne disposent pas de service dédié à l'adoption du fait du choix d'une organisation différente ou par manque de moyens alloués à cette activité, les évaluations sociales et psychologiques mais aussi les suivis post adoption sont réalisés par des professionnels non spécialisés ce qui peut expliquer la grande hétérogénéité d'un département à l'autre mais également au sein d'un même département.

L'intervention d'un professionnel de la PMI ou d'un psychologue dans le suivi semble relativement rare.

Globalement plus le département est petit plus le personnel est polyvalent, plus il est densément peuplé meilleure est la spécialisation, plus il est urbain plus la spécialisation d'un service adoption est possible, plus il est rural à habitat dispersé plus la polyvalence territoriale est nécessaire.

Observations des départements

Le personnel administratif joue un rôle important de coordination entre le conseil général, ses services techniques et les adoptants ; il est souvent en charge de l'organisation (et même de l'animation) de l'information collective et du suivi des dossiers des adoptants (validité de l'agrément, dossier d'adoption dans le département ou à l'étranger...) mais aussi de l'organisation de l'accompagnement post adoption.

Tous les départements essaient de proposer un accompagnement individuel aux adoptants qui le souhaitent mais la mise en place d'une information collective en vue de l'agrément et surtout en cours d'agrément semble poser pas mal de difficultés liées notamment à la taille du département et donc de l'importance des déplacements.

L'information sur les pays d'origine (procédures, spécificités des enfants proposés à l'adoption internationale...) fournie par l'AFA aux départements lors des regroupements à Paris, sur le site internet et par la liste de diffusion s'est considérablement améliorée permettant de mieux accompagner les candidats dans le choix du pays d'origine de leur enfant et dans la constitution de leur dossier d'adoption. Les services spécialisés sont ici plus performants que les polyvalents.

La coopération entre l'AFA et les départements au moment de la proposition de l'enfant (vérification de la validité de l'agrément) s'est également amélioré ; il reste des progrès à faire s'agissant du suivi post adoption (information des départements et de l'AFA du retour de la famille avec l'enfant, informations sur l'enfant et sa famille nécessaires à un accompagnement de qualité, transmission des rapports de suivi selon un calendrier préétabli ...).

L'accès prochain à la base de données AFA devrait faciliter cette coopération en permettant aux CD un meilleur suivi des différentes étapes des procédures engagées à l'étranger par les adoptants de leur département.

Conclusion

Rien n'indique que l'organisation décidée par chaque conseil général le soit plus pour des raisons techniques (démographie, géographie, qualifications professionnelles) que politiques.

Généralement étroitement lié au service de l'aide sociale à l'enfance, la cellule adoption ne dispose généralement pas du personnel suffisant/ géographiquement bien réparti lui permettant de réaliser elle-même les évaluations, l'accompagnement et le suivi, notamment pour les visites à domicile prévues par les textes.

De même dans les départements ruraux et vastes il est difficile pour les adoptants de participer à des réunions d'information collectives au chef lieu.

Enfin l'adoption constitue, relativement, une faible activité par rapport à l'aide sociale à l'enfance, même si les usagers sont très différents et si la quantité de travail demandée par l'adoption n'est pas proportionnelle au nombre de candidats à l'adoption ni même au nombre d'enfants adoptés compte tenu des tâches d'information en cours d'agrément et de suivi post adoption qui ont été surajoutées par la loi de 2005.

Dans ces conditions la spécialisation adoption est soit pour tout un service (Maison de l'adoption), soit répartie sur les territoires pour les activités de proximité.

La quasi-totalité des correspondants estiment qu'une spécialisation adoption permet un travail de meilleure qualité notamment si les candidats peuvent être suivis par les mêmes professionnels du début de leur démarche au suivi de l'enfant.

Lorsque les professionnels ont pour mission principale la protection de l'enfance, son intérêt supérieur est d'avantage pris en compte que celui des adoptants qui peut être privilégié par les secteurs polyvalents.

On note l'intérêt de coordonner le service adoption avec en amont les accouchements sous X, les propositions d'application des articles 350 et 378-1 et les placements de ces enfants en famille d'accueil ou en institution. Les professionnels en charge des pupilles de l'Etat sont rarement bien coordonnés avec ceux en charge des candidats à l'adoption ce qui peut s'expliquer par des tâches très différentes mais est gênant pour une évaluation et un suivi privilégiant l'intérêt supérieur de l'enfant par rapport au désir ou à la souffrance des candidats.

ANNEXE 7 - PROFILS DES PERSONNELS DES PÔLES GEOGRAPHIQUES ET PÔLE INFORMATIONS ET CONSEILS.

I- Personnels des pôles géographiques

Expérience des Rédacteurs au sein du GIP

Les pôles géographiques, actuellement composés de 11 cadres, disposent de :

- 4 rédacteurs (un par pôle) ayant été recrutés à la date de l'ouverture administrative de l'Agence (mai 2006), disposant ainsi de plus de 4, 5 années d'expériences au sein du GIP,
- 2 rédacteurs ayant été recrutés durant le second semestre 2006 (disposant ainsi de plus de 4 années d'expérience au sein du GIP),
- 2 rédacteurs ayant été recrutés durant le second semestre 2007 (disposant ainsi de 3 années d'expérience au sein du GIP),
- 2 rédacteurs ont fait l'objet de recrutement en 2008,
- Le dernier recrutement de l'équipe actuellement en place a été réalisé au cours du premier semestre 2010.

Profil des personnels des pôles géographiques

Indépendamment de l'expérience développée au sein du GIP, les pôles géographiques disposent :

- d'une avocate, disposant de 5 années d'expérience au sein d'un Cabinet BECKER and MAC KENZIE et d'une année d'expatriation en Angleterre et Argentine, pratiquant couramment l'espagnol et l'anglais,
- d'un personnel d'origine russe, disposant de 18 années d'expérience professionnelle et pratiquant couramment le russe et l'anglais,
- d'un personnel bénéficiant, notamment, de 5 années d'expérience dans le domaine de l'adoption et pratiquant couramment l'anglais,
- de 2 personnels ayant travaillé une année à l'étranger, pratiquant, pour la première, couramment l'anglais et maîtrisant le chinois, ayant travaillé comme stagiaire durant une année à l'Ambassade de France à Shanghai, puis pour le second, pratiquant couramment l'Anglais, le Polonais, ainsi que plusieurs langues slaves, bénéficiant d'une année d'expérience au sein de l'Institut SCHUMAN de Varsovie),
- d'une rédactrice ayant, notamment, travaillé 3 ans au sein du Cabinet du Ministre de la Santé et disposant par ailleurs d'une expérience au sein de la Direction des affaires Internationales du même ministère,
- de 2 rédactrices pratiquant parfaitement l'espagnol et le portugais,
- d'une rédactrice disposant d'un cursus universitaire de sciences humaines (géographie/migrations internationales), disposant d'une expérience au sein du service de l'Aide Sociale à l'Enfance de Charente, suivant actuellement une formation continue en Anglais au sein du MAEE, prise en charge par le GIP,
- d'une rédactrice disposant de 2 années d'expérience au sein de l'Ambassade de France à Moscou et Oufa, pratiquant couramment le russe et l'anglais, issue de l'IEP Paris.
- D'une rédactrice, juriste internationaliste disposant de 3 années d'expérience au sein de l'ONG Médecins du Monde, parlant parfaitement Anglais.

Chaque rédacteur des pôles géographiques disposent d'un master, d'une maîtrise ou d'une dizaine d'années d'expériences dans le domaine de l'adoption. Ils sont soutenus par 4 assistantes, pratiquant couramment l'anglais, le russe ou l'espagnol, 2 d'entre-elles ayant travaillé à l'étranger et une 3^{ème} disposant de plusieurs années d'expérience au sein d'une association humanitaire exerçant son activité au sein de plusieurs pays dans le monde.

II- Personnels du Pôle informations et conseils

Les 3 agents du PIC, dont la mission d'information et d'orientation porte sur la parfaite maîtrise du système juridique des 35 pays partenaires de l'Agence, une connaissance poussée des démarches juridiques à effectuer en France après le retour de l'enfant adopté, ainsi que sur l'adéquation des normes étrangères avec le droit français, ont tous obtenu un Master de droit international, ou de droit privé/droit de la famille.

Ces 3 agents sont présents à l'Agence depuis le mois de janvier 2008.

Leurs actions sont coordonnées par un Rédacteur, juriste de formation, spécialisé en droit international.

L'activité de ces 2 services est placée sous la responsabilité d'un collaborateur disposant d'un master de droit international, pratiquant couramment l'anglais, l'espagnol et le portugais, présent à l'Agence depuis mai 2006 et ayant préalablement bénéficié de 2 années d'expatriation professionnelle au Brésil.