

L'ADOPTION INTERNATIONALE EN FRANCE



Rapport annuel 2009



MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET EUROPÉENNES

L'adoption internationale en 2009 : la mise en œuvre du rapport Colombani

Le rapport présenté en mars 2008 au Président de la République par M. Jean-Marie Colombani avait un objectif majeur : créer les conditions optimales pour permettre aux familles françaises de réaliser leur projet d'adoption, en France ou à l'étranger. S'agissant de l'adoption internationale, ce rapport, approuvé par les plus hautes autorités, avançait des recommandations que le Ministère des affaires étrangères et européennes a décidé de mettre en œuvre en y consacrant les moyens nécessaires. Si la fin de 2008 avait été consacrée à la préparation de la réforme, l'année 2009 a vu la réalisation effective de ces changements. C'est le premier rapport du nouveau Service de l'Adoption internationale (FAE/SAI) que je suis heureux de présenter ici.



Le décret du 14 avril 2009 a défini les compétences de ce service appelé à jouer le rôle d'Autorité centrale pour la France, au titre de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection de l'enfance et la coopération en matière d'adoption internationale. Des magistrats, un médecin et des personnels des affaires sociales sont venus rejoindre une équipe composée d'agents diplomatiques et consulaires.

Un changement de méthode a été progressivement mis en œuvre dans les rapports avec les organismes agréés pour l'adoption (OAA), avec les associations de parents adoptifs et avec l'Agence française de l'Adoption (AFA), autant d'acteurs associés de près à l'activité du SAI : réunions régulière de concertation, communication renforcée, missions communes ... Les subventions aux OAA ont été augmentées (+41%) et une convention d'objectifs et de gestion a été signée avec l'AFA. La formation du personnel chargé de l'adoption dans les postes à l'étranger a été renforcée avec la création d'un module annuel spécifique. Les ambassadeurs et les consuls ont aussi été sensibilisés aux enjeux que représente l'adoption pour nos compatriotes.

Un effort significatif de communication a également été mise en œuvre avec, notamment, grâce au recrutement d'un webmestre, une coordination éditoriale dynamique et réactive de la rubrique « Adoption internationale » du site Internet du ministère des Affaires étrangères et européennes et la publication d'une newsletter électronique publiée tous les deux mois.

La dotation du SAI en crédits de coopération lui a permis de lancer des projets d'appui à certaines autorités étrangères en charge de l'adoption dans les pays d'origine des enfants et de participer au financement de projets en faveur de l'enfance privée de famille. Le réseau des volontaires de la protection de l'enfance et de l'adoption internationale a joué un rôle significatif à cet égard, montrant au passage l'originalité du regard français sur l'adoption, mesure de protection de l'enfance quand les autres solutions ont été épuisées dans le pays d'origine de l'enfant. Avec ces projets, avec les missions à l'étranger et la participation aux forums internationaux, le Service de l'adoption internationale a permis à la France de revenir au premier plan en matière d'adoption internationale, dans un contexte devenu concurrentiel, comme l'avait bien mis en évidence le rapport Colombani.

Le Service de l'Adoption internationale, qui relève de la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, est à présent installé 57 boulevard des Invalides. Il est en ordre de marche avec une équipe de 23 personnes prêtes à mettre en œuvre les directives du Gouvernement telles qu'elles sont définies par le Comité Interministériel de l'Adoption, que préside le Premier Ministre.

De nouveaux chantiers ont été ouverts et vont se poursuivre en 2010. En liaison avec le Conseil Supérieur de l'Adoption et le Secrétariat d'Etat à la Famille, une réflexion approfondie a été lancée sur la réforme de la procédure d'agrément pour adopter, sur le suivi post-adoption, l'institutionnalisation des Consultations de conseil pour l'Adoption (COCA). En outre, le SAI recherche les moyens d'encadrer et de sécuriser davantage les procédures dans les pays qui pratiquent encore l'adoption individuelle.

Au sein du Ministère des affaires étrangères et européennes, le Service de l'Adoption internationale joue, désormais, pleinement son rôle d'Autorité centrale et je vous invite à prendre connaissance de son premier rapport annuel.

Jean-Paul Monchau
Ambassadeur chargé de l'adoption internationale

● ● ● ● ● **INTRODUCTION**

« L'année 2009 a été l'année du changement »



Edito

■ ■ ■ 2

I - LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE :

■ ■ ■ 4

- 🌐 la mise en place du Comité interministériel de l'adoption
- 🌐 l'installation du nouveau CSA
- 🌐 la création du Service de l'Adoption Internationale

II - LA NOUVELLE STRATÉGIE POLITIQUE :

■ ■ ■ 6

- 🌐 les missions réalisées
- 🌐 la mise en œuvre des projets de coopération
- 🌐 le lancement du réseau des VAI
- 🌐 la communication

III - LA RÉNOVATION DU DIALOGUE AVEC LES OPÉRATEURS DE L'ADOPTION INTERNATIONALE :

■ ■ ■ 10

- 🌐 l'augmentation du soutien financier
- 🌐 la signature de la COG avec l'AFA
- 🌐 l'incitation à un développement professionnalisé de l'action des OAA

IV - LES STATISTIQUES

■ ■ ■ 12

V - LES RÉALITÉS DE L'ADOPTION INTERNATIONALE

■ ■ ■ 16

● ● ● ● ● **CONCLUSION**

« L'année 2010 devra être l'année de la consolidation du dispositif mis en place ».

La réforme de l'adoption internationale a été marquée en 2009 par la mise en place des nouvelles institutions de l'adoption internationale

Le Comité Interministériel pour l'adoption

Créé par décret du 30 janvier 2009, il a pour objet de coordonner la politique du gouvernement en matière d'adoption.

Le Premier Ministre, François Fillon, a présidé le premier comité interministériel le 6 février 2009.

Le Conseil Supérieur de l'Adoption

Composé de 30 membres, il est présidé par un parlementaire désigné par décret pour une durée de 3 ans. Il s'agit depuis 2006 de Madame Michèle Tabarot, député des Alpes Maritimes, Présidente de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.

Ses missions consistent à :

- Faire des propositions aux pouvoirs publics afin de faciliter l'adoption
- Donner son avis sur toutes les questions relatives à l'adoption
- Elaborer des propositions de modifications de lois pour être ensuite soumise au gouvernement.

Le Service de l'adoption internationale participe très régulièrement aux travaux du Conseil Supérieur de l'Adoption et en 2009 a fait de nombreuses communications lors des séances de ce Conseil.

Le Service de l'adoption Internationale (SAI)

Créé au sein du ministère des affaires étrangères et européennes par les décrets du 16 mars 2009 et du 14 avril 2009, le Service de l'Adoption Internationale constitue l'autorité centrale au sens de la Convention de la Haye sur la protection de l'enfance et la coopération en matière d'adoption internationale. Le Service de l'Adoption Internationale, installé depuis Octobre 2009, au 57 Boulevard des Invalides, 75007 Paris, fait partie de la Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire (DFAE).

Placé sous l'autorité d'un ambassadeur chargé de l'adoption internationale, Monsieur Jean-Paul Monchau, désigné par décret du Président de la République en date du 25 juin 2008, le SAI est composé de 23 personnes au total.

C'est un service de nature interministérielle qui comprend des agents relevant du corps diplomatique, deux magistrats, un médecin et deux agents issus de la Direction Générale des Affaires Sociales.

Le SAI comporte trois Bureaux :

Le Bureau « stratégie internationale et animation du réseau » :

- Ce bureau mène une stratégie pays en étroite collaboration avec l'Agence Française de l'Adoption (AFA - opérateur public), les Organismes Autorisés pour l'Adoption (OAA - opérateurs privés) et les associations de parents adoptifs et d'enfants adoptés. Il a, à ce titre, participé à plusieurs forums internationaux, reçu les représentants de plusieurs autorités centrales étrangères et réalisé plusieurs missions dans les pays d'origine (voir liste en annexe).
- Ce bureau conduit également à l'étranger des projets de coopération institutionnelle en faveur de l'enfance privée de famille ou destinés à renforcer l'autorité centrale des pays d'origine : formation de magistrats, de fonctionnaires, de travailleurs sociaux, mise à disposition de matériel destinés aux services de l'adoption dans les pays d'origine des enfants, etc ...

Le Bureau « régulation des opérateurs et relations avec les autres acteurs de l'adoption » :

- Il assure le contrôle des OAA (habilitations et subventions)
- Il élabore l'action de tutelle sur l'Agence Française de l'adoption
- Il met en œuvre des actions de synergie avec l'Agence Française de l'Adoption (AFA) et les Organismes Autorisés pour l'Adoption (OAA).

Le Bureau « veille juridique et contrôle des procédures et visas adoption » :

- Il autorise la délivrance des visas longs séjour adoption (VLSA) par les autorités consulaires
- Il recense et actualise les informations sur les procédures d'adoption, les conditions de l'adoption et les difficultés rencontrées par les candidats à l'adoption (fiches pays).

Enfin, soucieux d'améliorer l'information du public, le SAI a mis en œuvre une véritable politique de communication et dispose au sein de son équipe d'un agent spécialement chargé d'animer la rubrique adoption internationale du site internet du ministère des affaires étrangères et du portail gouvernemental de l'adoption.

■ Les missions réalisées

Grâce à une dotation de 60 000 euros accordée en 2009, le Service de l'Adoption Internationale peut, après plusieurs années d'absence remarquée, représenter la France dans les réunions et forums internationaux et européens. Ainsi, les missions accomplies en 2009 ont permis d'établir des liens directs et de confiance avec différents pays d'origine des enfants adoptés par des familles françaises et de renforcer la relation avec le Bureau Permanent de la Convention de La Haye (CODIP) :

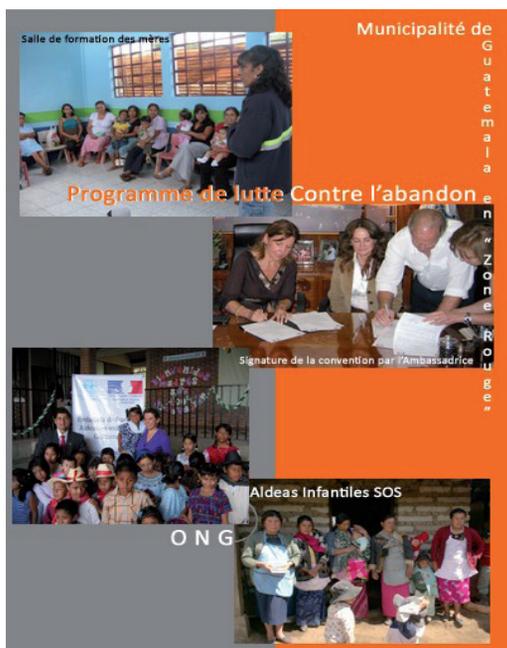


Haiti : janvier 2009
Cambodge : janvier 2009
Italie : février 2009
La Haye : février et juin 2009
Bulgarie : mars 2009
Genève (Service Social International) : juin 2009
Togo : avril 2009
Afrique du Sud : avril 2009
Etats-Unis : juillet 2009
Thaïlande : juillet 2009
Colombie : septembre 2009
Norvège : octobre 2009
Strasbourg (Conseil de l'Europe) : décembre 2009
Haiti : décembre 2009

■ La mise en œuvre des projets de coopération

a) Un fonds de 950 000 euros géré depuis le Département (DGM/SPR/RES).

L'un des trois axes autour desquels s'articulait la réforme de l'adoption internationale était le développement de projets de coopération dans le domaine de la protection de l'enfance et, en particulier, de l'enfance privée de famille : 950 000 euros ont été consacrés, en 2009, à des projets de protection de l'enfance privée de famille et permettent ainsi à la France de soutenir des actions concrètes dans certains pays d'origine des enfants adoptés en France.



Ces projets sont développés au titre d'une coopération institutionnelle et permettent d'engager un partenariat solide en matière d'aide à la protection de l'enfance avec les autorités chargées de l'adoption dans les pays d'origine des enfants.

C'est dans ce sens que le Service de l'Adoption Internationale (FAE/SAI), Autorité française pour l'adoption internationale, a pu lancer, en liaison étroite avec nos ambassades et consulats, et le cas échéant, avec les Volontaires de la protection de l'enfance et de l'adoption internationale, des actions en Haïti (80 000 euros), à Madagascar (100 000 euros), au Cambodge (270 000 euros), au Tadjikistan (48 000 euros), au Mali (50 000 euros), au Guatemala (85 000 euros), en Ethiopie (85 000 euros), au Togo (50 000 euros), en Lettonie (14 000 euros), en Colombie (32 000 euros) et au Vietnam (37 000 euros), (voir tableau en annexe).

Cette possibilité de financer directement des projets de soutien institutionnel aux autorités des pays d'origine des enfants constitue un levier de premier ordre mis à la disposition du Service de l'adoption internationale et il importait d'en pérenniser les moyens.

Pour 2010, le budget obtenu en 2009 a été reconduit afin de pouvoir poursuivre les actions entamées et consolider la réforme de l'adoption internationale. Ceci sera réalisé en renouvelant la procédure utilisée en 2009 : mise en place des crédits par la Direction Générale de la Mondialisation (DGM) à la demande du SAI. Ce « fonds » spécifique permet à la France de donner une réelle visibilité à ses actions dans le domaine de la protection de l'enfance et de l'adoption internationale vis-à-vis de ses partenaires étrangers.



b) Des crédits ont, par ailleurs, été fléchés sur la protection de l'enfance dans les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire par nos postes à l'étranger.

Le Service de l'Adoption Internationale avait, en outre, suggéré un fléchage de crédits dans la Zone de Solidarité Prioritaire sur des crédits FSD. Certains postes se sont montrés assez imaginatifs dans ce domaine (Mali, Cambodge, etc.). Cette incitation pourrait être renouvelée en 2010.

■ Le lancement du réseau des VAI

Réseau des Volontaires de la protection de l'enfance et de l'adoption internationale :

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes coordonne, en partenariat avec l'Agence France Volontaires, un programme expérimental de volontariat en faveur des enfants privés de famille. Le réseau des Volontaires de la protection de l'enfance et de l'Adoption Internationale (VAI) a été lancé au Cambodge en août 2008 et étendu à sept autres pays début 2009 : Burkina Faso, Ethiopie, Guatemala, Haïti, Madagascar, Mali, Vietnam. Il devrait être complété en 2010 notamment par le positionnement d'un VAI en Inde.

Leurs objectifs

- Contribuer à construire et mettre en œuvre des projets de prise en charge locale des enfants privés de famille.
- Contribuer à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des projets de coopération institutionnelle et d'assistance technique dans les pays d'origine.
- Accompagner au besoin les familles sur place et soutenir les opérateurs dans leurs actions.

Un financement original

- Un partenariat public-privé
- 45% du coût des VAI est pris en charge par le MAEE via l'Agence France Volontaires.
- Des entreprises et des collectivités territoriales (grandes villes, départements....) sont associées pour le reste (55%) au cofinancement des VAI.

Une formation sérieuse et adaptée

- Protection de l'enfance et adoption internationale répondent à une exigence très forte d'éthique et de rigueur. Au-delà de la formation générale dispensée par l'Agence France Volontaires à tous ses volontaires dans les différents domaines de son action, ces volontaires de l'adoption internationale ont tous bénéficié, avant leur départ, d'une formation complémentaire approfondie, animée par des experts de l'adoption internationale (Service de l'Adoption Internationale, Enfance et Familles d'Adoption, Mouvement pour l'Adoption Sans Frontières, OAA, etc). Sur le terrain, ils sont encadrés par les agents de l'ambassade et leurs formateurs parisiens assurent un tutorat à distance par internet.
- Un séminaire a été organisé à Paris, du 16 au 18 décembre 2009, par le Ministère des Affaires étrangères et européennes (SAI) afin de tirer un premier enseignement des premiers mois de fonctionnement de ce réseau. De façon globale, il est apparu que ce réseau constituait un outil d'influence et d'action très précieux dans les huit pays concernés. Il a donc été décidé de prolonger l'expérience une deuxième année.

■ La communication

1) Coordination éditoriale de la rubrique « Adoption internationale » du site Internet du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le Service de l'Adoption internationale a procédé au recrutement d'un webmestre, qui a pour fonction, sous la responsabilité de l'Ambassadeur chargé de l'adoption internationale, d'organiser les contenus de la rubrique. Il collabore aux travaux de rédaction et d'animation de ce site et assure une veille quotidienne des sites Internet, blogs, forums consacrés à l'adoption et des sites Internet des autorités centrales étrangères (www.diplomatie.gouv.fr).



2) Publication d'une newsletter du service de l'Adoption internationale.

Le Service de l'Adoption internationale a créé, fin 2009, une newsletter électronique publiée tous les deux mois sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et européennes et diffusée aux principaux acteurs de l'adoption internationale : conseils généraux, organismes agréés pour l'adoption, associations de parents adoptifs, notamment. Ce support permet d'accroître la visibilité du SAI et de ses missions et de donner une illustration concrète de ses activités. Elle s'articule autour de rubriques récurrentes :

- Le mot de l'Ambassadeur / Missions du SAI
- Santé et adoption
- Actualités du service de l'Adoption internationale
- Point juridique
- Actualité des différents pays.

Il est aujourd'hui envisagé que cette newsletter puisse être diffusée plus largement, par la voie d'un « abonnement » depuis le site internet. Cet « abonnement » permettrait également de mesurer l'intérêt éprouvé par le public pour un sujet tel que l'adoption internationale.



3) Contribution à la coordination éditoriale du site interministériel « adoption.gouv.fr ».

Le webmestre du Service de l'Adoption internationale collabore aux travaux de rédaction et d'animation du site « adoption.gouv.fr ». Il participe au réseau de rédacteurs au sein du comité éditorial ad hoc (MAEE, Famille, Justice, AFA).



La France dispose d'un réseau d'OAA (41 en 2009 et 34 en 2010 après la fusion de plusieurs d'entre eux) et d'un opérateur public, l'Agence française de l'adoption (AFA). Ce réseau, constitué au fil des ans, avec pour la plupart des OAA un savoir faire basé sur une culture associative, doit se professionnaliser pour faire face aux réalités de l'adoption internationale.

- **L'augmentation du soutien financier aux organismes agréés pour l'adoption (OAA) :**

Le SAI, en 2009, a augmenté de façon significative le soutien financier apporté aux OAA sous la forme d'une subvention annuelle ; en 2008, 125 740 euros ont été répartis entre 28 organismes et en 2009 le montant s'est élevé à 177 777 euros octroyés à 30 organismes, ce qui représente une augmentation de plus de 41%.

Ces subventions doivent permettre de soutenir trois types d'actions :

- amélioration de la formation des équipes des OAA
- maintien des relations avec les pays d'origine (missions et déplacements)
- équipement bureautique des OAA

- **L'incitation à un développement professionnalisé de l'action des OAA :**

Habités à travailler de façon assez indépendante, les OAA ont été incités depuis fin 2008 à multiplier les contacts directs avec le SAI- Autorité Centrale, qui, de son côté, n'a pas manqué, de façon régulière de les associer aux réunions organisées pour définir et mieux cadrer la stratégie pays. Cette politique permet de comparer les pratiques des OAA à l'égard des pays d'origine, d'arrêter des positions communes et d'harmoniser les pratiques financières.

Afin de renforcer la position des OAA tant sur le plan national (implantation dans les différents départements) que dans les pays d'origine, les OAA ont été encouragés à mutualiser leurs actions : recrutement de représentants locaux communs à plusieurs OAA – organisation en commun de sessions de formation dans le domaine de la protection de l'enfance en faveur des pays d'origine.

Ils ont été également incités à procéder à des regroupements ou à des fusions d'OAA afin de disposer d'équipes plus diversifiées et comprenant des professionnels du droit, de la santé etc. C'est ainsi que les 7 comités (Bordeaux, Brive, Cognac, Lille, Lyon, Marseille, Montauban) de l'Oeuvre de l'adoption se sont confédérés en une seule organisation, la Fédération française de l'Adoption. D'autres OAA, de taille modeste, sont invités à fusionner pour renforcer la présence d'un organisme dans un pays donné ou bien à intégrer dans leur structure, pour la renforcer, une équipe dont le projet était de créer un nouvel OAA.

Enfin, à terme, le SAI s'est fixé un autre objectif, celui de négocier avec quelques OAA expérimentés une Convention d'objectifs et de moyens.

- **Signature de la COG avec l'Agence Française d'Adoption (AFA) :** © *Agence Française de l'Adoption*

L'AFA, opérateur public, qui intervient actuellement dans 35 pays d'origine, a signé, avec ses ministères de tutelle une Convention d'objectifs et de gestion en novembre 2009. Cette Convention assigne à l'AFA, pour la période 2009 - 2011, les objectifs suivants :

- définir une stratégie de l'action de l'AFA (implantation par pays – collaboration avec les OAA dans des pays communs - programme prévisionnel de déplacements dans les pays d'origine) ;
- améliorer l'information générale et la communication sur l'adoption internationale ;
- renforcer l'accompagnement des adoptants en France et dans les pays étrangers ;
- renforcer la collaboration avec les correspondants départementaux au sein des services des Conseils Généraux et des correspondants locaux de l'AFA dans les pays d'origine

La cérémonie a eu lieu le 24 novembre 2009, en présence de M. Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes et de Mme Nadine Morano, Secrétaire d'Etat à la Famille, et de M. Yves Nicolin, Président du conseil d'administration de l'Agence Française d'Adoption.

- **Renforcement des relations avec les Conseils Généraux :**

Les Conseils Généraux dont les services d'aide sociale à l'enfance (ASE) sont les premiers à entrer en contact avec les familles candidates à l'adoption internationale, ont besoin de disposer de toute les informations sur les réalités de l'adoption internationale, en pleine évolution.

Le SAI a donc pris l'initiative de se déplacer pour rencontrer les responsables des services adoption de certains Conseils Généraux et les faire bénéficier d'informations mises à jour sur les pays d'origine en vue d'actualiser le langage tenu aux familles.

Les premiers Conseils Généraux rencontrés sont ceux des départements de l'Île de France, de la Loire-Atlantique et du Rhône.

- **Le dialogue avec les Associations de parents (APPO) et les Fédérations (EFA et MASF) :**

L'adoption internationale a généré la création d'associations de parents adoptants par pays d'origine (une vingtaine connues du SAI) et deux fédérations EFA (Enfance et Famille d'adoption) et MASF (Mouvement pour l'adoption sans frontières) ; ces associations bien organisées et en contact fréquent avec les pays d'origine, disposent d'informations utiles et restituent toutes les résonances de la société civile sur la question de l'adoption en général. Elles sont donc régulièrement conviées aux réunions organisées par le SAI portant sur la stratégie pays et ont été amenées à participer à des missions du SAI dans les pays d'origine.

Le nombre total d'enfants adoptés à l'étranger par des familles françaises au titre de l'année 2009 s'élève à **3.017** soit une légère diminution (7,7%) par rapport à l'année 2008. Le nombre d'adoptions réalisées par des résidents en France semble se stabiliser depuis 2007 autour de 3.000 adoptions par an (3156 en 2007, 3271 en 2009).

On constate une contraction de l'adoption internationale, perceptible de la même façon dans les autres pays d'accueil, qui s'explique par plusieurs facteurs exposés ci-après dans le chapitre « Les réalités de l'adoption internationale ».

Les cinq principaux pays d'origine des enfants adoptés sont identiques à l'année 2008, mais se situent dans un ordre légèrement différent. **Haïti** reste le premier pays d'origine avec **651** adoptions, suivi de l'**Ethiopie** (445).

Le **Vietnam**, qui a connu une augmentation des adoptions prononcées au profit de résidents en France (+8,5%), devient le troisième pays d'origine (308), devant la **Russie** (288) puis la **Colombie** (241), pays dans lequel les adoptions sont en baisse constante depuis plusieurs années.

Si le nombre d'adoptions réalisées a sensiblement baissé en **Ukraine** (de 112 à 59, soit - 47 %), au **Burkina Faso** (de 47 à 29, soit - 38,3%), en **Tunisie** (de 41 à 31, soit - 24,4%) et en **Colombie** (de 305 à 241, soit - 21%), une baisse proportionnellement moins conséquente est constatée dans plusieurs autres pays d'origine : **Haïti** (de 731 à 651, soit - 11%), **Ethiopie** (de 484 à 445, soit - 8%), **Russie** (de 315 à 288, soit - 8,6%), **Thaïlande** (de 48 à 45, soit - 6,25 %).

On observe toutefois, que les adoptions réalisées dans certains pays ont augmenté proportionnellement de manière significative . Ainsi, au **Mali** (de 72 à **117**, soit **+62.5 %**), au **Bésil** (de 39 à **63**, soit **+61.5%**), en **République démocratique du Congo** (de 14 à **42**, soit **+200%**), au **Congo** (de 20 à **29**, soit **+45%**) et en **Lettonie** (de 34 à **44**, soit **+29,4%**).

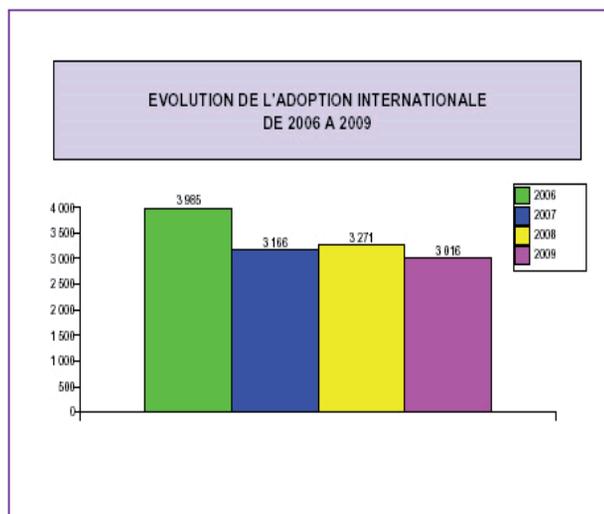
En 2009, 65 % des adoptions ont été menées dans les cinq premiers pays, 75 % dans les dix premiers pays et 91 % dans les vingt premiers pays.

Les enfants accueillis en France en 2009 sont originaires de 75 pays, alors qu'ils venaient de 67 pays en 2008 et de 74 en 2007.

La proportion des adoptions réalisées par **OAA** a augmenté en 2009 (de 42,9 % à **43,58%**). Le même phénomène concerne les adoptions individuelles qui sont passées de 37,1 % en 2008 à **39,37%** en 2009. En revanche, la part des adoptions réalisées par l'**AFA** est passée de 17,8 % en 2008 à 17 % en 2009.

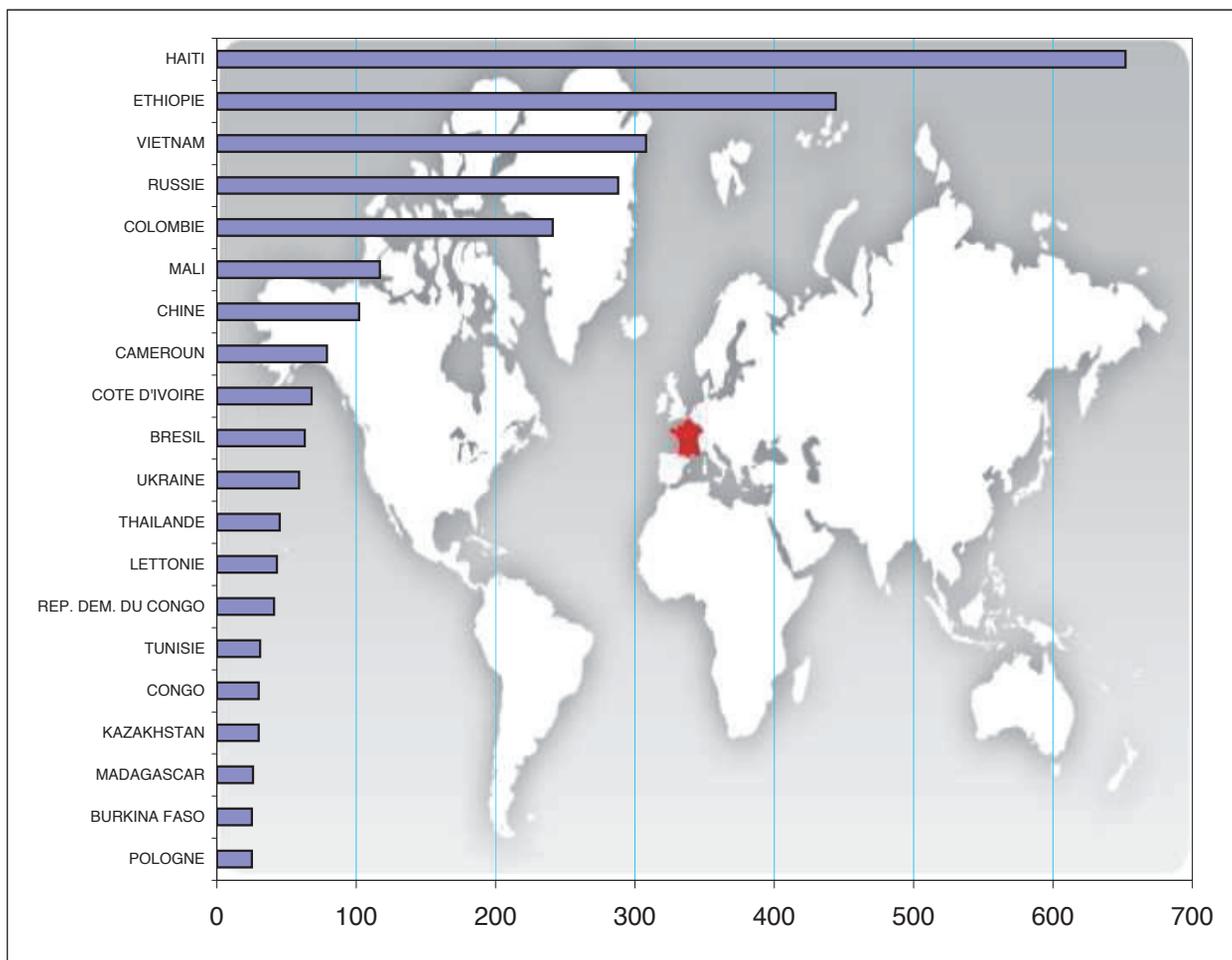
Comme en 2008, **28 %** des adoptions ont été réalisées dans des pays parties à la convention de La Haye de 1993 (38 % en 2007). Cela signifie qu'en 2008 et 2009, 72 % étaient des enfants originaires de pays non parties à la convention, situation qui reste préoccupante.

La répartition géographique des adoptions internationales est proche de celle de 2008. Les Amériques/ Caraïbes demeurent grâce à Haïti, le premier continent avec 32,8% des adoptions (34 % en 2008), l'Afrique se stabilise autour de 29 %. A l'inverse, une légère diminution est constatée en Asie (17,7% contre 19 % en 2008) et en Europe (16,5 % contre 18 % en 2008).



Concernant les tranches d'âge des enfants adoptés, on observe que le nombre d'enfants âgés de moins de 2 ans, est passé entre 2008 et 2009 de 38 % à 41 %, la part des enfants âgés de 2 à 5 ans de 15 % à 14%, celle des enfants âgés de 2 à 3 ans de 38 % à 33%. L'adoption d'enfants de plus 5 ans est en hausse (de 23 % à 25%).

Visas accordés en 2009 Les 20 premiers pays

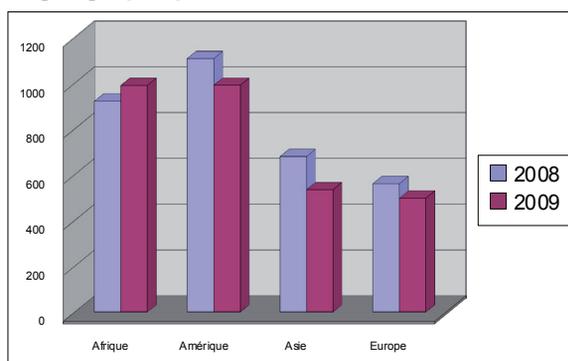


**Visas accordés en 2009
Les 20 premiers pays**

Pays	Nombre de visas accordés	Pourcentage
HAITI	652	24,00 %
ETHIOPIE	444	16,34 %
VIETNAM	308	11,34 %
RUSSIE	288	10,60 %
COLOMBIE	241	8,87 %
MALI	117	4,31 %
CHINE	102	3,75 %
CAMEROUN	79	2,91 %
COTE D'IVOIRE	68	2,50 %
BRESIL	63	2,32 %
UKRAINE	59	2,17 %
THAILANDE	45	1,66 %
LETONIE	43	1,58 %
REP. DEMOCRATIQUE DU CONGO	41	1,51 %
TUNISIE	31	1,14 %
CONGO	30	1,10 %
KAZAKHSTAN	30	1,10 %
MADAGASCAR	26	0,96 %
BURKINA FASO	25	0,92 %
POLOGNE	25	0,92 %
Total	2 717	

Nombre d'adoptions en 2008 et 2009 par zone géographique

	2008	2009
Afrique	922	991
Amérique	1108	992
Asie	680	535
Europe	561	499
Total année	3271	3017



Nombre d'adoptions en 2009 par pays

	2009
Albanie	3
Arménie	15
Azerbaïdjan	1
Bénin	14
bolivie	11
Brésil	63
bulgarie	9
Burkina Faso	25
Burundi	1
Cambodge	19
Cameroun	79
Cap-Vert	8
Chili	10
Chine	102
Colombie	241
congo	29
Corée du Sud	10
Côte d'Ivoire	68
Djibouti	24
Etats Unis d'Amérique	1
Ethiopie	445
Gabon	9
Ghana	2
Guinée	5
Guinée-Bissau	2
Guinée Equatoriale	1
guyana	1
Haiti	651
Honduras	1
Hongrie	4
Inde	18
Indonésie	2
Iran	2
Japon	1
Kazakhstan	30
Laos	8
Lettonie	44
Liban	3

	2009
Lituanie	9
Macédoine	1
Madagascar	26
Mali	117
Maurice	14
Mexique	10
Mongolie	3
Namibie	1
Népal	3
Nicaragua	1
Niger	6
Nigeria	9
Ouzbékistan	1
Pakistan	1
Pérou	3
Philippines	3
Pologne	24
Portugal	1
Rép. Dém. Du Congo	42
Rép. Centrafricaine	7
Rép. Tchèque	1
Royaume-Uni	2
Russie	288
Rwanda	4
Sénégal	7
Serbie-Monténégro	2
Sri Lanka	8
Syrie	1
Taiïwan	2
Tchad	5
Thaïlande	45
Togo	7
tunisie	31
Turkménistan	2
Ukraine	59
Vietnam	308
Zambie	1
TOTAL	3017

Evaluer l'adoption internationale à partir des seules données chiffrées du phénomène, comparées à celles d'autres pays, ne permet pas d'appréhender entièrement les réalités de l'adoption internationale et leur évolution. Sans parler de crise, plusieurs facteurs expliquent les limites de l'adoption internationale. Parce que le désir d'enfant ne peut tenir lieu de droit à l'enfant, il importe que les notions d'intérêt supérieur de l'enfant et de mesures de protection de l'enfant ne soient pas réduites à des idées reçues simplistes ou idéalistes mais servent de moteur à une réflexion profonde sur les motivations de chacun et les méthodes à employer.



Tous les pays ne pratiquent pas l'adoption internationale

Ainsi, dans de nombreux pays de confession musulmane, l'adoption est inconnue voire prohibée (Algérie, Maroc, Afghanistan, Mauritanie...).

La **Tunisie** (16^{ème} rang des pays d'origine) fait figure d'**exception**, en ayant introduit dans sa législation la notion d'adoption : 22 adoptions en 2006, 41 en 2008 et 31 en 2009.

Dans un contexte concurrentiel, la baisse des adoptions internationales est un phénomène mondial

- **Au Québec** : on assiste depuis 2005 à une baisse constante du nombre des adoptions internationales réalisées : 615 en 2005, 400 en 2008 soit - 35 % en 3 ans) ;
- **En Espagne** : la même réalité est observée : -29 % entre 2006 et 2008, et à nouveau -15% en 2009
- **Aux Etats-Unis** : après une baisse de 23 % entre 2005 et 2008, une forte diminution est de nouveau constatée en 2009 : - 27 %.
- **En France** : le même phénomène est constaté depuis 2005. Le nombre d'adoptions réalisées se stabilise toutefois, depuis 3 ans autour de 3 000 adoptions par an (3 162 en 2007, 3271 en 2008, 3017 en 2009)
- **En Italie** : après une progression constante (346 adoptions en 2000, 3977 en 2008), on relève pour la première fois une légère baisse en 2009 : 3964 adoptions.

Les dérives constatées dans certains pays

Ces dérives (corruption, absence de fiabilité de l'Etat civil, contrôle insuffisant de l'origine de l'enfant) conduisent à des mesures de suspension de l'adoption internationale.

A titre d'exemples, on peut citer :

- **Le Guatemala** (ratification en 1993) : la suspension intervenue à la demande des autorités guatémaltèques est effective depuis 2003 dans l'attente de la mise en place de dispositions conformes à la Convention de La Haye. Une reprise pourrait s'amorcer en 2010 de manière très progressive au profit d'enfants à besoins spécifiques, avec quatre OAA représentant quatre pays d'accueil seulement. La France a fait acte de candidature.
- **Le Cambodge** : après une suspension en 2003, une reprise des adoptions est intervenue à titre expérimental en 2006, dans le cadre d'un protocole bilatéral. En novembre 2008, une nouvelle suspension a été mise en œuvre de facto. Au 31 décembre 2009, seules 19 procédures correspondant à des dossiers déjà enregistrés et transmis à l'AC cambodgienne ont pu aboutir. Un groupe de travail a été mis en place au niveau du Bureau permanent de La Haye (CODIP) pour aider le Cambodge à se doter d'une législation adaptée, avec une participation active de la France.
- **Le Népal** : après une suspension en 2007, l'adoption internationale a repris au 1er janvier 2009. Le Népal a fixé en 2009 un quota de 10 dossiers par organisme accrédité (pour la France : l'AFA et un OAA¹). Le pays a toutefois précisé qu'une priorité serait accordée à l'adoption d'enfants à particularités ou âgés de plus de 10 ans. De nouvelles difficultés structurelles et politiques constatées fin 2009, rendent hypothétique la poursuite des adoptions dans ce pays (seules 3 procédures ont pu aboutir pour la France en 2009).

La ratification à la Convention de La Haye par les pays d'origine se traduit généralement par une baisse des adoptions internationales

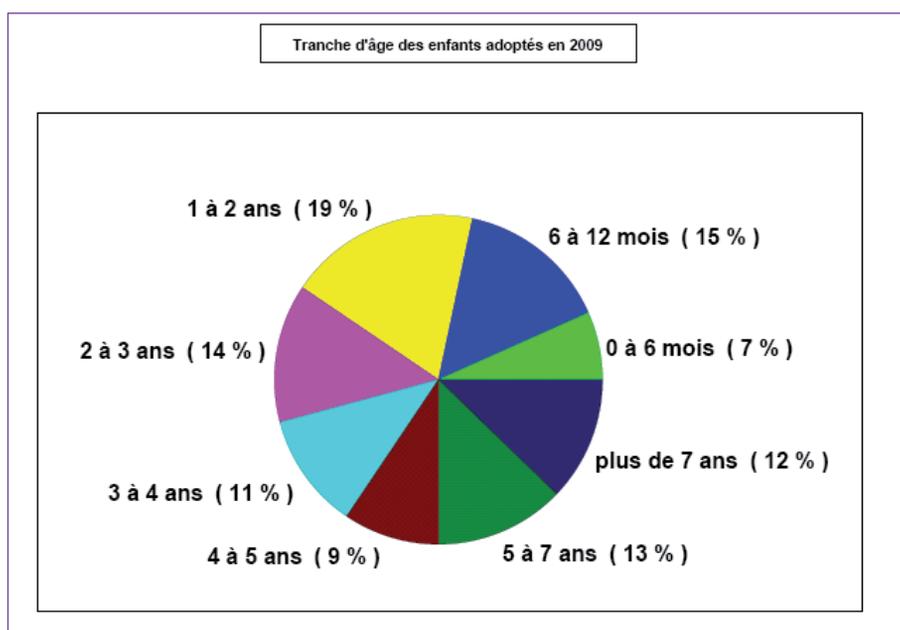
81 Etats ont ratifié la Convention de La Haye (fin 2009).

Cette ratification s'accompagne normalement dans le pays d'une nouvelle législation en matière d'adoption et de structures capables de prendre en charge les enfants privés de famille et un meilleur contrôle des procédures d'adoption. Cette situation entraîne une réduction du nombre d'enfants adoptables et un accroissement du nombre des adoptions nationales.

¹Organisme autorisé pour l'adoption

- **En Chine** (7ème pays d'origine, ratification en 2006), le nombre des adoptions réalisées par des candidats français n'a cessé de baisser (315 en 2006, 176 en 2007, 144 en 2008, 102 en 2009). Ce phénomène impacte également les autres pays adoptants (Etats-Unis, Espagne...). Les délais d'adoption sont actuellement de 4 ans concernant les enfants de moins de 3 ans. Ils sont nettement plus courts s'agissant d'enfants à besoins spéciaux ;
- **Au Burkina Faso** (19ème pays d'origine, ratification en 1998), une baisse sensible est également constatée : 89 adoptions en 2006, 47 en 2008, 25 en 2009 ;
- **Au Vietnam** (3ème pays d'origine, signature en 2006 mais non ratifiée à ce jour), le même phénomène est constaté : 743 adoptions en 2006, 284 en 2008 et 308 en 2009. L'augmentation de 8,5 % constatée en 2009 doit être nuancée en raison du moratoire mis en place par les Etats-Unis. L'entrée en vigueur de la future loi sur l'adoption qui prévoit une procédure de vérification des actes d'Etat civil et une publicité médiatique pour s'assurer de l'abandon de l'enfant entraînera certainement une réduction du nombre d'enfants adoptables et un allongement des délais de procédure. L'âge moyen des enfants qui était jusqu'alors de 3 à 6 mois a augmenté et correspond désormais majoritairement à des enfants de un an et plus. Le Vietnam a confirmé son désir de ratifier la Convention de La Haye au plus tard en 2011.

Le nouveau profil des enfants adoptables



Du fait de l'aptitude croissante des Etats à mieux prendre en charge leurs enfants privés de famille, le profil des enfants adoptables évolue sensiblement vers des enfants à besoins spéciaux : enfants plus grands (5 ans et plus), fratries, enfants présentant des pathologies.

Si l'**Italie** s'est bien adaptée à ce nouveau profil de l'adoption internationale (55% des enfants adoptés en 2008 avaient plus de 5 ans), ce choix par les familles reste limité en **France** : en 2009, seulement 25 % des enfants adoptés étaient âgés de plus de 5 ans.

Les propositions d'enfants des pays d'origine reflètent de plus en plus ces nouveaux profils.

- **La Colombie** (5ème pays d'origine, ratification en 1998) ne peut actuellement proposer à l'adoption que 200 enfants de moins de 2 ans, alors que 8000 enfants à besoins spéciaux seraient adoptables. Pour la France le nombre des adoptions réalisées en Colombie est en baisse constante : 400 en 2007, 305 en 2008, 241 en 2009 dont un tiers un tiers avaient plus de 5 ans.
- **La Thaïlande** (12ème pays d'origine, ratification en 2004) a introduit des quotas par pays, car le nombre d'enfants abandonnés a diminué et la préférence est donnée à l'adoption nationale. Pour la France, ce quota a été fixé à 20 en 2009. Toutefois, les enfants à besoins spéciaux n'étant pas comptabilisés dans ce quota, 45 enfants ont ainsi pu être adoptés.
- **Au Brésil** (10ème pays d'origine, ratification en 1999) où le nombre d'enfants adoptés par des candidats français était en baisse constante (95 en 2006, 39 en 2008), on assiste en 2009 à une hausse sensible (63 adoptions) qui s'explique par l'adoption d'enfants plus grands de 5 à 10 ans ou de fratries jusqu'à 4 enfants. Ainsi sur les 63 enfants adoptés en 2009, 38 sont âgés de plus de 7 ans et 48 de plus de 5 ans .
- **La Pologne** (20ème pays d'origine, ratification en 1995) ne peut actuellement proposer à l'adoption que quelques centaines d'enfants qui sont tous des enfants à besoins spéciaux. Alors que la France adoptait entre 150 et 200 enfants dans les années 1980, la baisse est très sensible : 39 enfants en 2005, 19 en 2008. Sur les 24 enfants adoptés en 2009, 19 ont plus de 7 ans et 21 plus de 5 ans. A titre de comparaison, l'Italie a adopté en Pologne, en 2008, 241 enfants.
- **La Lettonie** (13ème des pays d'origine, ratification en 2002) : 79 adoptions en 2006, 30 en 2007, 34 en 2008 et 44 en 2009, connaît, alors même que le nombre d'enfants adoptables a diminué, un nouvel accroissement du fait que les adoptions concernent surtout des enfants de plus de 3 ans (34 sur 44 en 2009).

Les exigences de certains pays concernant les suivis post-adoption

Un nombre croissant de pays exigent de pouvoir s'assurer des conditions d'accueil de l'enfant adopté après son arrivée dans la famille adoptive. Ce suivi peut s'étaler dans le temps (parfois jusqu'à la majorité de l'enfant) et le nombre de rapports exigés important.

Le non-respect de ces obligations peut conduire à un blocage des adoptions réalisées avec le pays d'origine. Ainsi, la **Russie** (4ème pays d'origine) et le **Kazakhstan** (16ème pays d'origine) posent cette règle aux pays d'accueil comme une condition du maintien de l'adoption internationale.

Al'instar de l'**Italie** qui a signé en 2008 un accord bilatéral avec la **Russie**, la **France** a engagé des négociations en vue de signer un accord similaire destiné à améliorer les conditions d'encadrement des adoptions (les adoptions individuelles sont encore très nombreuses : 248 sur 315 en 2008, 228 sur 288 en 2009) et de respecter les critères et les exigences des autorités russes.

La nécessité d'adapter l'agrément délivré par les conseils généraux aux nouveaux profils des enfants adoptables

Contrairement à l'agrément délivré dans certains pays comme l'Italie, qui ne fixe pas de limite d'âge de l'enfant, les agréments délivrés en France (par les Conseils Généraux) concernent dans une grande majorité des projets d'adoption d'enfants jeunes (moins de 3 ans).

Une telle situation conduit dans le contexte concurrentiel de l'adoption internationale à un allongement des délais de procédure lié :

- à l'inadéquation de l'agrément aux réalités de l'adoption internationale. Ainsi, en Colombie, où l'Autorité centrale comptabilisait en septembre 2009 1129 dossiers de familles françaises, les projets d'adoption de jeunes enfants conduisent à des délais d'attente de 3 à 4 ans ;
- au retard généré par la procédure d'extension de l'agrément des candidats français dont le projet a évolué, mais aussi à des propositions d'enfants au profit de familles italiennes ou américaines plutôt que françaises.

L'insuffisante sécurité juridique des procédures individuelles



L'un des principes fixé par la Convention de La Haye est de garantir la sécurité juridique des procédures. C'est pourquoi, toutes les procédures d'adoption traitées entre pays parties à la Convention de La Haye se déroulent par l'intermédiaire d'un organisme agréé.

Alors que certains pays (**Italie, Espagne, Belgique, Australie**) imposent le recours à un organisme agréé, y compris lorsque la procédure d'adoption est menée dans un pays d'origine non signataire de la CLH de 1993, et que d'autres pays (**Danemark, Pays-Bas, Suède, Québec, Norvège**) tolèrent de manière dérogatoire, avec l'autorisation et sous le contrôle de l'autorité centrale le recours à des adoptions indépendantes, la France reste le seul pays signataire de la CLH de 1993 à avoir maintenu le recours à de telles procédures sans autre contrôle que celui qui intervient sur les pièces du dossier au moment de la délivrance du visa long séjour adoption.

Outre les critiques dont la **France** fait régulièrement l'objet de la part des instances internationales, une telle situation qui concerne encore 39,4 % des adoptions réalisées par des candidats français, essentiellement dans huit pays d'origine (**Haïti, Russie, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, Ukraine, Kazakhstan**), est de nature à affecter le bon déroulement de la procédure d'adoption.

En Haïti (1er pays d'origine), le nombre des procédures traitées par voie individuelle reste encore très élevé (**89%** en 2006, **69 %** en 2009) alors même que 12 OAA sont actifs. De telles procédures n'offrent aucune garantie d'un traitement plus rapide par rapport aux procédures menées par des OAA.

Elles génèrent souvent, un coût supplémentaire du fait de l'intervention de nombreux intermédiaires locaux et contribuent à entretenir l'idée d'une manne financière. Si le nombre d'adoptions menées par voie individuelle a baissé de 11,40 % entre 2006 et 2009 (509 sur 571 en 2006 contre 451 sur 652 en 2009), alors que dans le même temps le nombre d'adoptions réalisées par les OAA a augmenté (passant de 62 en 2006 à 201 en 2009), il n'en demeure pas moins que la situation reste très préoccupante et qu'une grande vigilance s'impose. La situation créée par le séisme du 12 janvier 2010 vient de mettre en lumière toutes les faiblesses du système ;

En République démocratique du Congo (14^{ème} rang des pays d'origine), des dérives (corruption, défaut de fiabilité de l'état civil, non respect du droit local, absence d'agrément) sont apparues parallèlement à une augmentation notable du nombre des adoptions réalisées (**7** en 2006, **14** en 2008, **42** en 2009). Dans ce pays, la plupart des procédures d'adoption sont menées de manière individuelle (78 % des dossiers) et intra familiale. Cette situation a conduit à la suspension temporaire du traitement des dossiers. La mise en place d'une procédure franco-congolaise de contrôle des dossiers a, depuis lors, permis aux autorités congolaises de prendre les dispositions adaptées pour le respect de la législation locale ;

Au Cameroun (8^{ème} rang des pays d'origine) : **29** adoptions en 2006, **79** en 2009, les adoptions sont exclusivement individuelles et essentiellement intra familiales. On constate une proportion très importante d'enfants de plus de 5 ans (70 sur 79 en 2009). De nombreuses dérives sont relevées et conduisent à un allongement des délais de procédure, au refus de délivrance du visa long séjour et parfois au classement du dossier du fait que les enfants sont devenus majeurs ou qu'un autre type de visa a été délivré par le ministère en charge de l'immigration ;

En Côte d'Ivoire (9^{ème} pays d'origine) : **26** adoptions en 2006, **67** en 2008, **68** en 2009, la situation est absolument identique, avec cette particularité que l'on assiste à un accroissement du nombre d'enfants adoptés de plus de 5 ans qui est passé de **42%** en 2006 à **51 %** en 2009 ;

Au Congo (17^{ème} rang des pays d'origine) : **20** adoptions en 2006, **29** en 2009, où le seul OAA présent a traité 3 dossiers en 2009, la situation est la même, avec un nombre important d'enfants de plus de 7 ans (13 sur 29).

A l'inverse, on observe que :

Le Mali (6^{ème} pays d'origine, ratification en 2006) a mis en place un dispositif centralisé avec un seul opérateur agréé, l'AFA, une seule pouponnière et un seul tribunal. Une meilleure sécurité des procédures en découle concomitamment à une progression du nombre d'enfants adoptés : **72** en 2008, **117** en 2009 dont **115** étaient âgés de 0 à 2 ans.

De même, en **Ethiopie** (2^{ème} pays d'origine) : **410** adoptions en 2006, **487** en 2008, **445** en 2009, on observe que les procédures sont toutes traitées par les sept OAA accrédités dans ce pays ce qui contribue à limiter le risque de dérives, alors même que ce pays n'a pas ratifié la Convention de la Haye, ce que la France encourage cependant les autorités éthiopiennes à faire.



CONCLUSION

Conformément aux recommandations du rapport Colombani, remis au Président de la République en mars 2008, des mesures importantes ont été prises en 2009 afin de permettre aux familles françaises d'adopter dans de meilleures conditions (renforcement de l'autorité centrale, meilleure synergie avec l'AFA et les OAA, mise en place de crédits de coopération, amélioration de l'information du public).



Afin de consolider l'action engagée, plusieurs chantiers d'envergure doivent se poursuivre en 2010.

C'est ainsi que :

- Le SAI qui a participé au groupe de travail, composé d'une vingtaine de représentants des conseils généraux, mis en place par la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) et l'Assemblée des Départements de France afin d'élaborer un référentiel des bonnes pratiques permettant d'harmoniser les conditions de délivrance des agréments en vue d'une adoption, a manifesté le souhait d'une réflexion plus approfondie et élargie à d'autres intervenants (AFA, OAA, associations de parents adoptifs, ministère de la Justice) afin d'adapter la procédure de l'agrément aux réalités de l'adoption internationale et de mieux informer et préparer les familles françaises au nouveau profil des enfants adoptables. Le SAI participe à ce titre au groupe de travail qui s'est constitué au sein du Conseil Supérieur de l'Adoption afin d'élaborer des propositions de réforme.
- Le SAI participe au groupe de travail qui s'est mis en place en décembre 2009 sous l'égide du Secrétariat d'Etat à la Famille, afin de proposer un dispositif permettant de reconnaître officiellement les Consultations d'Orientation et Conseil pour l'adoption qui se sont créées spontanément sous l'impulsion de praticiens (COCA) et reçoivent des candidats à l'adoption s'interrogeant sur les problèmes de santé de l'enfant qu'ils vont accueillir ou les parents adoptifs confrontés à une pathologie de leur enfant nécessitant le diagnostic d'un spécialiste.
- Le SAI va engager une concertation avec les différents acteurs de l'adoption internationale pour la mise en œuvre du dispositif permettant de supprimer progressivement les adoptions individuelles (meilleure information du public, renforcement de l'implantation de l'AFA et des OAA dans les pays d'origine et soutien à toutes les mesures qui auront pour objet de professionnaliser leurs actions, signature de conventions d'objectifs et de moyens avec les OAA...)

La réforme de l'adoption internationale qui a été engagée en 2009 par le ministère des affaires étrangères et européennes va se poursuivre efficacement avec le soutien des autres ministères et notamment de la Justice, de la Santé et du Secrétariat d'Etat à la famille et à la solidarité, dans le cadre des réformes qui les concernent.



POUR EN SAVOIR PLUS :

Portail de l'adoption

<http://www.adoption.gouv.fr>

**Ministère des Affaires étrangères et européennes
Service de l'Adoption Internationale (SAI)**

<http://www.diplomatie.gouv.fr>

57, boulevard des Invalides – 75007 Paris

Tél : 00.33.1.53.69.31.72 – Fax : 00.33.1.53.69.33.64

courrier.fae-sai@diplomatie.gouv.fr



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET EUROPÉENNES

MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET EUROPÉENNES