MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

Liberté
Égalité
Fraternité

Rapport d'activité 2024

MISSION DE L'ADOPTION INTERNATIONALE

DIRECTION DES FRANÇAIS À L'ETRANGER ET DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE

Table des matières

Éditorial 2
Présentation de la MAI 3
Les missions de la MAI 3
Arrivées et départs à la MAI en 2024 4
I. Le contexte de l'adoption internationale en France 5
a) Le rapport interministériel sur les pratiques illicites 5
b) L'avis conjoint du CNA et du CNAOP sur les recommandations du rapport interministériel 6
c) Le passage à six organismes autorisés pour l'adoption (OAA) 9
d) Reprise au Sénégal, suspension prolongée en Ukraine 10
e) Intégration de l'Agence Française de l'Adoption (AFA) au GIP FEP 10
II. Le contexte de l'adoption internationale dans le monde 10
III. Actions de la MAI en 2024 12
a) Renforcement du soutien au projet RACINE 12
b) Soutien aux associations et aux OAA 12
c) Missions 13
d) Partenariat avec la Conférence de la Haye 13
e) Évènements 13
IV. Statistiques de l'adoption internationale en 2024 15
Annexe 16

Éditorial

« L'Autorité centrale pour l'adoption internationale établit chaque année un rapport d'activité qui est communiqué au Conseil national de l'adoption ainsi qu'au ministre de la justice et au ministre chargé de la famille ». Cet article R. 148-11-1 du code de l'action sociale et des familles s'impose à la MAI, dans une logique de reddition de comptes et d'information à destination des autorités politiques et des instances nationales consultatives sur l'adoption internationale.

2024 a été une année importante pour la prise de conscience des pratiques illicites dans l'adoption internationale en France.

En mars 2024, a été publié le rapport de la mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France. A l'occasion de la publication de ce rapport, le Gouvernement a reconnu qu'il y a eu des manquements collectifs dans la protection due aux enfants et que ces manquements ont pu avoir des conséquences jusqu'à leur vie d'adulte. Dans le même communiqué, il est indiqué que la France souhaite apporter aux personnes qui, enfants, n'ont pas été suffisamment protégées, les réponses et l'accompagnement nécessaires, en particulier pour la recherche de leurs origines. Plusieurs recommandations de ce rapport interministériel sont déjà satisfaites ou mises en œuvre par la MAI.

Afin de mieux répondre à leurs besoins et de prévenir les risques qui subsisteraient pour les futures adoptions, le Gouvernement a demandé au Conseil national de l'adoption (CNA) ainsi qu'au Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) de débattre des recommandations formulées dans le rapport et d'émettre un avis conjoint, dans un délai de six mois. L'avis conjoint CNA-CNAOP, qui appuie les recommandations du rapport interministériel, a été rendu et publié à la fin du mois d'octobre.

En parallèle, le nombre d'Organismes autorisés pour l'adoption (OAA) a sensiblement diminué. La loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption prévoyait que les autorisations et les habilitations des OAA deviennent caduques le 21 février 2024. Les OAA étaient encore au nombre de dix-sept en 2023. A l'issue d'un processus d'instruction des candidatures reçues, et au regard de l'évolution et des enjeux, la MAI a octroyé des habilitations pour une durée de cinq ans jusqu'au 21 février 2029 à six OAA pour travailler dans dix pays, en complémentarité avec le GIP France enfance protégée (Agence française de l'adoption). Au total, fin 2024, la MAI coopérait avec dix-neuf pays.

Ces différentes évolutions s'inscrivent dans le contexte de la baisse continue de l'adoption internationale en France et dans le monde, baisse qui s'est poursuivie en 2024. La recherche des origines s'impose, quant à elle, comme l'un des principaux défis actuels à mettre en œuvre aujourd'hui et dans les années à venir.

Présentation de la MAI

La MAI veille au respect des engagements et des principes auxquels la France a souscrit dans le cadre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. A ce titre, elle entretient des relations régulières avec les autres Autorités centrales, tant avec celles des pays d'origine des enfants adoptés en France qu'avec celles des autres pays d'accueil. Elle intervient dans les négociations d'accords bilatéraux ou d'instruments multilatéraux en la matière.

Dans le cadre de son mandat, la MAI est investie d'une mission de pilotage des opérateurs de l'adoption internationale, de contrôle des procédures d'adoption, de délivrance des visas long séjour adoption, de veille juridique et d'information des candidats à l'adoption, de coopération internationale avec les pays d'origine en matière d'adoption.

Composée jusqu'en août 2024, d'une équipe interministérielle de 15 agents issus des ministères de l'Europe et des Affaires étrangères, du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles ainsi que de la Justice, la MAI compte depuis septembre 2024 12 agents issus du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère de la Justice. Elle est dirigée par un Chef de Mission et son adjointe, magistrate, et s'emploie à exercer son mandat avec professionnalisme, éthique et impartialité.

Les missions de la MAI

Les missions de la MAI sont notamment définies dans le Code de l'action sociale et des familles

Une mission d'orientation et de coordination de l'action des administrations et des autorités compétentes en matière d'adoption internationale ;

Une mission permanente de veille, de régulation et d'orientation sur les questions de l'adoption internationale, notamment sur :

- Les conditions d'application de la convention de La Haye du 29 mai 1993 dans tout Etat partie à ladite convention ;
- L'application des conventions bilatérales entre la France et un pays tiers relatives à l'adoption internationale ;
- Les conditions de l'adoption internationale dans les différents pays d'origine, en particulier au regard du respect des droits des enfants ;
- L'implantation et la complémentarité dans les différents pays d'origine de l'Agence française de l'adoption au sein du Groupement d'Intérêt Public France Enfance Protégée (GIP FEP) et des organismes privés autorisés et habilités pour l'adoption internationale ; à ce titre,

l'Autorité centrale pour l'adoption internationale peut définir, au nom de l'Etat et par convention avec lesdits organismes, les modalités de leur intervention dans les pays d'origine des enfants.

L'Autorité centrale pour l'adoption internationale conduit des missions de coopération internationale, bilatérale ou multilatérale, en matière d'adoption, de protection de l'enfance ou de recherche des origines.

L'Autorité centrale pour l'adoption internationale instruit les demandes et prépare les décisions du ministre de l'Europe et des affaires étrangères relatives à :

- L'habilitation des organismes privés autorisés pour l'adoption ainsi que, le cas échéant, la modification, la suspension ou le retrait de cette habilitation ;
- L'habilitation de l'Agence française de l'adoption dans les Etats non-parties à la convention de La Haye du 29 mai 1993 ainsi que, le cas échéant, la modification, la suspension ou le retrait de cette habilitation ;
- Le cas échéant, la suspension, la cessation ou la reprise de l'activité de l'Agence française de l'adoption au sein du GIP FEP dans les Etats parties à la convention de La Haye du 29 mai 1993 ;
- La suspension ou la reprise des adoptions en fonction des circonstances et des garanties apportées par les procédures mises en œuvre par les pays d'origine des enfants.

L'Autorité centrale pour l'adoption internationale établit les instructions particulières en matière de visas adressées aux chefs de mission diplomatique et aux chefs de poste consulaire pour la délivrance des visas relatifs aux procédures d'adoption internationale.

Arrivées et départs à la MAI en 2024

Ont quitté la MAI en 2024 : M. Rolland-Piegue (Chef de la Mission de l'adoption internationale), Mme Simon-Koller (adjointe au Chef de la Mission de l'adoption internationale), Mme Bernier (rédactrice), M. Chassaigne-Audouin (rédacteur), M. Cheradame (chargé de mission), Mme Higgins (assistante), M. Mariniere (rédacteur), Mme Marlaud (assistante), Mme Pont (rédactrice), M. Simnara (centre d'archives et de documentation).

En septembre 2024, la MAI a accueilli 6 nouveaux agents : M. Teyssier d'Orfeuil (Chef de la Mission de l'adoption internationale), M. Brunier (rédacteur), M. Rabier (centre d'archives et de documentation), Mme Rajoharison (assistante), Mme Ulff (rédactrice), Mme Walter (rédactrice).

I. Le contexte de l'adoption internationale en France

a) Le rapport interministériel sur les pratiques illicites

Une mission d'inspection interministérielle sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale a été lancée le 8 novembre 2022 par les ministères de la Justice, des Affaires sociales et de la Santé, ainsi que de l'Europe et des Affaires étrangères. Dans un contexte de révélations croissantes de pratiques frauduleuses, la mission avait pour mandat de faire la lumière sur les pratiques illicites dans le cadre des adoptions passées, d'apporter une réponse aux demandes des adoptés et de proposer des mesures pour prévenir de nouvelles irrégularités en formulant toutes recommandations utiles.

Un travail d'investigation approfondi a été mené par la mission interministérielle sur une période d'un an, avec plusieurs axes d'analyse. Dans un premier temps, une étude documentaire a été réalisée : les cadres juridiques nationaux et internationaux, les archives administratives et les rapports précédents sur l'adoption internationale ont été analysés. Dans un second temps, la mission a procédé à plus de 170 auditions d'acteurs de l'adoption : personnes adoptées, familles adoptantes, représentants d'OAA, associations ou encore agents des administrations concernées, etc. Plusieurs missions ont été menées dans différents pays d'origine, en Roumanie, au Sri Lanka, au Togo et en Colombie. Ces missions avaient pour objectif le recueil de témoignages et l'analyse de pratiques locales. Le rôle des autorités françaises en matière d'accompagnement des personnes adoptées et de contrôle des procédures a été évalué.

Le rapport souligne que l'essor de l'adoption internationale dans un contexte non ou peu régulé s'est accompagné d'importantes dérives. Il a notamment mis en évidence plusieurs formes de pratiques illicites dans l'adoption internationale : certaines adoptions se sont par exemple caractérisées par des falsifications de documents d'état civil, une absence de consentement formel des parents biologiques ou des pressions sur les familles, qui ont pu aller jusqu'à des trafics d'enfants. La corruption d'intermédiaires, l'absence de contrôle dans certains pays d'origine et l'implication de réseaux organisés ont favorisé ces dérives. De plus, des lacunes dans l'encadrement juridique de l'adoption ont été relevées : insuffisance de contrôle et de sanctions, encadrement inadapté et manque de supervision des OAA, absence de recours adaptés pour les personnes adoptées, compliquant ainsi la reconnaissance des pratiques illicites et la mise en place d'un accompagnement. Enfin, les négligences institutionnelles et la complexité d'accès aux dossiers pour les personnes adoptées en quête de leurs origines constituent une difficulté supplémentaire.

Plusieurs recommandations de ce rapport interministériel sont déjà satisfaites ou mises en œuvre par la MAI : travailler uniquement avec des Etats parties à la Convention de La Haye,

publier des statistiques sur la recherche des origines, n'habiliter qu'un seul organisme autorisé pour l'adoption par État d'origine pour y travailler aux côtés de l'agence française pour l'adoption, inscrire la préservation des archives comme axe structurant de la coopération avec les pays d'origine, faire de la recherche des origines un axe privilégié de coopération avec les États concernés, lancer un appel à candidature pour l'accompagnement des personnes en recherche de leurs origines afin de disposer, pour chaque pays d'origine, d'un interlocuteur reconnu (projet RACINE financé par la MAI et mis en œuvre par le SSI).

La remise de ce rapport le 13 mars 2024, en présence de Mme Sarah El Haïry, ministre déléguée chargée de l'Enfance, de la Jeunesse et des Familles (qui représentait également le ministre de la Justice M. Eric Dupont Moretti) et de Franck Riester, ministre délégué auprès du Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, a marqué une étape clé, un tournant dans la prise de conscience des enjeux liés aux pratiques illicites dans l'adoption internationale. Cette publication s'inscrit à la suite des efforts de régulation mis en œuvre par la France qui sont allés en se renforçant au fil du temps, afin d'apporter les garanties nécessaires en matière d'éthique et de transparence du système français d'adoption.

A l'occasion de la publication de ce rapport, le Gouvernement a reconnu, dans un communiqué, des manquement collectifs et a demandé au Conseil national de l'adoption (CNA) et au Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) d'émettre un avis conjoint dans un délai de six mois.

b) L'avis conjoint du CNA et du CNAOP sur les recommandations du rapport interministériel

Le Conseil National de l'Adoption (CNA) et le Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP) ont rendu, fin octobre 2024, un avis conjoint concernant les recommandations formulées dans le rapport interministériel publié le 13 mars 2024 sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale.

Le CNA et le CNAOP soutiennent et renforcent les recommandations du rapport interministériel.

Concernant la reconnaissance des pratiques illicites et des responsabilités institutionnelles, l'avis conjoint considère qu'il est primordial d'identifier les erreurs du passé et de permettre une meilleure prise en compte des droits des personnes adoptées en facilitant l'accès aux origines.

De plus, le CNA et le CNAOP appuient la création d'une commission indépendante, qui permettrait d'auditionner les personnes adoptées victimes de pratiques illicites dans un souci d'investigation et de compréhension.

Ce renforcement du cadre pourrait également inclure la création d'un guichet unique, conçu comme un centre de référence destiné à accompagner les personnes adoptées dans leurs démarches de recherche des origines et permettant de faciliter l'accès aux documents les concernant.

Le rapport interministériel avait formulé 28 recommandations organisées en sept thèmes. Le CNA et le CNAOP ont constitué trois groupes de travail et analysé l'ensemble de ces recommandations selon les trois thématiques suivantes :

- Le traitement du passé
    - Recommandations n° 23/24/25/26/27/28
- La recherche des origines, la conservation des documents et l'accompagnement
    - Recommandations n° 8/9/10/11/12/15/16/17
- Le renforcement du cadre légal, la formation et les OAA
    - Sur la coopération avec le pays d'origine
        - Recommandations n° 1/2/3/5/7/18/19/20/21/22
    - Sur le renforcement des compétences
        - Recommandations n° 4/6/13/14

Ci-dessous quelques extraits de l'avis conjoint CNA-CNOP sur les principales recommandations du rapport.

Extrait de l'avis conjoint concernant la recommandation n°23 **:** *Comme indiqué supra, la reconnaissance faite par le Gouvernement le 13 mars 2024 est une première étape. Les Conseils souhaitent que l'État aille plus loin dans la reconnaissance de responsabilités et fautes éventuelles des pouvoirs publics et des acteurs privés. L'attente est forte chez les personnes adoptées, les familles biologiques et les familles adoptantes, pour des excuses officielles eu égard à ce qui s'est déjà fait dans certains pays (Pays-Bas, Suisse, ...), et également, à ce qui s'est fait en France concernant, à titre d'exemple, la commission parlementaire suivie d'une résolution relative aux « enfants réunionnais de la Creuse ». Une résolution sur les pratiques illicites dans l'adoption à l'international a été déposé au Parlement sous la précédente législature. Les Conseils sont fortement en attente des suites données à cette démarche tant au niveau parlementaire que gouvernemental.*

Extrait de l'avis conjoint concernant la recommandation n°26 : *Comme indiqué dans la partie n°2 relative à l'avis général, les Conseils sont favorables à la création d'une commission indépendante. Cependant, les Conseils estiment qu'il est important de bien distinguer le rôle de la Commission de celui du service public de la RdO. De ce point de vue la notion d'accompagnement de personnes doit bien relever du service public, et non de la Commission. Les Conseils soulignent que la création de cette commission permettrait une reconnaissance du phénomène des pratiques illicites ainsi qu'une évaluation de son ampleur. Le rôle de la commission tel que les Conseils l'envisagent consisterait à :*

*- **« procéder à une analyse qualitative et quantitative »**, à la lumière des situations rapportées et des cas observés, permettant de comprendre les mécanismes ayant abouti à des pratiques illicites et à leur prolongation pendant de nombreuses années*

*- **« prévenir et évaluer »** : en s'assurant que tous les mécanismes de prévention ont bien été mis en œuvre*

*- **« proposer »** toute recommandation utile aux pouvoirs publics.*

Sa méthode de travail serait basée sur l'écoute et l'audition des acteurs, en particulier les personnes adoptées, dans un souci d'investigation et de compréhension. Dans cette optique, la commission ne consisterait pas en un guichet (rôle dévolu au service public de la RdO). La Commission aurait, dans un premier temps, une durée de travail limitée dans le temps afin de produire un rapport. Sa composition devra être pluridisciplinaire, avec un temps nécessaire de formation et de supervision des professionnels qui la composeront, et son positionnement bien articulé avec les autres acteurs. De ce fait, la question des moyens qui devront lui être consacrés est essentielle.

Extrait de l'avis conjoint concernant la recommandation n°9 : *Les Conseils estiment qu'il est effectivement nécessaire que soit défini un interlocuteur public afin d'être le centre de référence et la porte d'entrée pour la recherche des origines à travers un guichet unique. L'objectif doit être la mise en place d'un cadre lisible pour permettre, à chaque personne adoptée, de pouvoir effectuer des démarches facilitées d'accès à ses origines. Le rapport préconise de confier cette mission au CNAOP en adaptant ses modalités d'intervention. Les Conseils soutiennent la proposition de confier cette mission à une structure dédiée permettant ainsi la création d'un guichet unique en matière d'accès aux origines. Ils estiment que ce guichet unique devra être doté de moyens (humains, financiers et techniques) spécifiques et dédiés exclusivement à cette mission. Ces moyens devront permettre de constituer une équipe pluridisciplinaire lui permettant de remplir les objectifs qui lui seront assignés. Les services du CNAOP ont rejoint le groupement d'intérêt public (GIP) France enfance protégée (FEP) depuis son installation le 1er janvier 2023. Ce GIP s'étant vu confier une mission en matière d'accès aux origines par la loi du 7 février 2022, c'est en son sein que les moyens nécessaires pourraient être le plus efficacement affectés afin de permettre le déploiement rapide de ce guichet unique. Afin de construire ce centre de référence, le GIP FEP devra s'appuyer sur le Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP), qui a développé une compétence en matière de recherche des origines personnelles, et sur l'Agence française de l'adoption (AFA), qui œuvre dans l'accompagnement des adoptions à l'international. Le guichet unique devrait permettre, en synergie avec l'ensemble des acteurs :*

- *La réception et l'analyse des demandes, l'écoute des personnes et de leurs attentes*
- *La mise au point d'un dispositif statistique*
- *La saisine des interlocuteurs pertinents pour le recueil des éléments du dossier et la mise à disposition de ces éléments avec un accompagnement approprié*
- *Le cas échéant, la poursuite des recherches vers le pays d'origine*
- *L'établissement d'un référentiel et le développement de formations pour professionnaliser l'accompagnement.*

Dans ce cadre, il conviendra de définir précisément l'échelon le plus approprié pour assurer un accompagnement adapté à chacun, au niveau du GIP FEP, des départements et/ou d'autres acteurs. Cet accompagnement pourrait en effet être assuré, totalement ou partiellement, par des organismes labellisés, au niveau national ou dans les territoires.

L'avis conjoint CNA-CNAOP constitue une nouvelle étape dans la prise en compte des pratiques illicites dans l'adoption internationale et dans la reconnaissance du droit des adoptés à connaitre leurs origines. Cet avis s'inscrit dans une dynamique de transparence et de responsabilité.

c) Le passage à six organismes autorisés pour l'adoption (OAA)

Dans le cadre du renforcement du cadre juridique et organisationnel de l'adoption internationale, une réforme majeure a été engagée dès 2022, visant à restructurer le paysage des OAA en France.

Un jalon important de cette réforme a été franchi avec la publication du décret n° 2023-779 du 14 août 2023, qui fixe à cinq ans la durée de validité des autorisations délivrées par les conseils départementaux et des habilitations accordées par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Ce décret impose également une déclaration de liens d'intérêts, incitant les OAA à opter clairement entre activité d'adoption et activités humanitaires, et pose des exigences de formation renforcées, tout en introduisant de nouveaux cas de retrait des habilitations. Il vise aussi à renforcer les articulations entre les conseils départementaux, ainsi qu'entre les départements et les ministères concernés.

Afin de sélectionner les OAA habilités à compter de février 2024, un avis d'appel à candidatures a été lancé, en août 2023, par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Cette sélection avait été précédée, dès l'hiver 2022-2023, d'un recensement des besoins des enfants proposés à l'adoption, réalisé par la Mission de l'Adoption Internationale (MAI) en coopération avec les Autorités centrales des pays d'origine.

Les OAA étaient encore au nombre de dix-sept jusqu'au 21 février 2024, date à laquelle la loi du 21 février 2022 prévoyait que les habilitations devenaient caduques. Les dix-sept OAA ayant eu des habilitations jusqu'en février 2024 sont : Amis des enfants du monde (Philippines), Ayuda (Bulgarie), La Cause (Madagascar), Cofa (Equateur, Sénégal, Vietnam), Cofa Brive (Madagascar), Cofa Cognac (Brésil, Vietnam), Cofa Marseille (Chine, Inde, Vietnam), Destinées (Slovaquie, Vietnam), Diaphanie (Colombie), Enfance Avenir (Kazakhstan, Madagascar, Vietnam), Enfants de l'espérance (Inde), Famille adoptive Française (Chine), Kasih Bunda (Bulgarie, Sri Lanka), Lumière des enfants (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Madagascar, Sénégal, Togo), Orchidée adoptions (Thaïlande), Renaitre (Chili, Colombie), Ti-Malice (Sénégal).

À compter du 22 février 2024, la France a donc restructuré son dispositif d'adoption internationale en réduisant le nombre d'OAA à six. Les six OAA sélectionnés et leurs pays d'intervention respectifs sont : Ayuda (Bulgarie, Slovaquie), COFA (Brésil, Équateur, Vietnam), Diaphanie (Colombie), Enfants de l'Espérance (Inde), Lumière des Enfants (Sénégal, Togo), Orchidée Adoption (Thaïlande).

Le passage à six OAA marque une étape significative dans cette réforme. Cette rationalisation répond aux constats de manque d'harmonisation des pratiques, d'insuffisance des contrôles et de moyens financiers et humains limités. L'objectif est d'assurer une mutualisation des ressources, une professionnalisation des pratiques et un renforcement du contrôle de l'État

sur l'adoption internationale, garantissant ainsi une meilleure transparence, une éthique renforcée et une efficacité accrue des procédures. Ce nouveau dispositif est mis en place pour un mandat de cinq ans, jusqu'au 21 février 2029.

Parallèlement, l'Agence Française de l'Adoption (AFA) désormais intégrée au sein du GIP « France Enfance Protégée » continue d'être habilitée pour intervenir dans la majorité des autres pays ouverts à l'adoption internationale, offrant ainsi une couverture étendue pour les familles adoptantes françaises. Pour rappel, l'AFA intervient dans les pays suivants : Sénégal, Togo, Chili, Colombie, Pérou, République Dominicaine, Inde, Philippines, Sri-Lanka, Thaïlande, Albanie, Bulgarie, Hongrie, Portugal, Roumanie.

d) Reprise au Sénégal, suspension prolongée en Ukraine

En revanche, l'année 2024 a été marquée par la reprise des adoptions internationales au Sénégal. L'opérateur Lumière des Enfants et l'Agence française de l'adoption accompagnent les procédures. Les autorités sénégalaises ont autorisé le dépôt par la France de cinq dossiers de candidats à l'adoption en 2024.

La suspension des adoptions internationales en Ukraine a été prolongée en décembre 2024 jusqu'au 31 décembre 2025.

e) Intégration de l'Agence Française de l'Adoption (AFA) au GIP FEP

Le 31 décembre 2024 a marqué la dissolution de l'AFA en tant que GIP. L'AFA a été entièrement intégrée au Groupement d'Intérêt Public (GIP) France Enfance Protégée (FEP). Cette intégration vise à centraliser les compétences et les ressources dédiées à la protection de l'enfance, offrant ainsi un accompagnement plus cohérent et efficace aux familles adoptantes et aux enfants.

II. Le contexte de l'adoption internationale dans le monde

En 2024, le paysage de l'adoption internationale a été marqué par des évolutions législatives et politiques significatives dans plusieurs pays d'accueil.

En Belgique, le Premier ministre a officiellement reconnu, en mai 2024, les adoptions illégales survenues depuis les années 1950, marquant une étape cruciale dans la reconnaissance des injustices passées et la mise en place de mécanismes de réparation pour les victimes. De leur côté, les autorités de Flandre ont entrepris une réévaluation de leur position sur l'adoption

internationale. Des débats parlementaires ont été initiés et des propositions visant à restreindre, voire à suspendre, les adoptions internationales ont été soumises.

Aux Pays-Bas, des débats parlementaires ont conduit, en mai 2024, à la cessation des adoptions internationales, à la suite d'une résolution majoritairement soutenue par le Parti Socialiste néerlandais.

Dans cette même dynamique, le Danemark a annoncé en janvier 2024 la suspension temporaire des adoptions internationales, invoquant la nécessité de réévaluer et de renforcer les protocoles en matière d'adoption pour garantir la sécurité et le bien-être des enfants. Le DIA, seul OAA danois a cessé ses activités en octobre 2024.

De son côté, la Norvège mène actuellement une évaluation approfondie de ses procédures d'adoption internationale. En attendant le rapport du comité d'enquête sur les adoptions internationales devant paraître fin 2025, le Bufdir, Autorité centrale de Norvège, a recommandé la suspension temporaire des adoptions internationales en raison de risques de pratiques illicites, mesure qui s'applique jusqu'à la remise du rapport attendu fin 2025.

Par ailleurs, la Chine a annoncé le 28 août 2024 une restriction majeure en matière d'adoption internationale. Désormais, seules les adoptions d'enfants du conjoint ou d'enfants de parents collatéraux jusqu'au troisième degré seront autorisées à l'international. Cette décision réduit considérablement l'accès à l'adoption pour les familles étrangères et marque un tournant dans la politique chinoise en matière d'adoption.

Au Québec, le 8 juin 2024, de nouvelles mesures ont été instaurées concernant la recherche des origines, intégrées dans la Charte des droits et libertés de la personne, offrant aux personnes adoptées un accès facilité à leurs origines. Fin novembre 2024, le Québec a mis un terme aux adoptions internationales, reflétant une tendance mondiale vers une réévaluation des pratiques d'adoption transfrontalières.

Des chercheurs des cantons suisses de Zurich et Thurgovie ont publié en septembre 2024 un rapport portant sur l'adoption en Inde (1973-2022) recommandant aux autorités suisses de réexaminer leurs pratiques en matière d'adoption internationale.

Le 23 avril 2024, le Parlement européen a adopté un amendement à la directive 2011/36/UE, concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes visant notamment à inclure l'adoption illégale dans les formes d'exploitation visées dans ladite directive. Cet amendement a ensuite été approuvé par le Conseil de l'Union européenne, le 13 juin 2024.

Ces développements illustrent une prise de conscience accrue des enjeux éthiques et juridiques liés à l'adoption internationale, incitant les Etats à adopter des politiques plus rigoureuses pour protéger les droits des enfants et des familles concernées.

III. Actions de la MAI en 2024

a) Renforcement du soutien au projet RACINE

Conformément aux recommandations de la mission d'inspection interministérielle sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale et afin de contribuer à la nécessaire structuration du champ de la recherche des origines, la décision a été prise de réaffecter vers la recherche des origines les crédits dont dispose la MAI pour le financement de projets de coopération internationale en matière d'adoption et de protection de l'enfance. Cette réorientation vise à compléter l'accompagnement déjà assuré en France par le Service social international (SSI) France à travers le projet RACINE, lancé en 2021 et financé depuis l'origine par la MAI. Ce programme, conçu pour structurer et renforcer les mécanismes de recherche des origines à l'échelle internationale, couvre à présent huit pays d'origine (Éthiopie, Sri Lanka, Haïti, Madagascar, Colombie et Roumanie, Brésil et Bulgarie).

Au total, ont été approuvés en mars 2024 huit projets de coopération conduits par des partenaires locaux du SSI dans les pays suivants dont certains sont déjà couverts par le projet RACINE : Bulgarie, Côte d'Ivoire, Madagascar, Népal, Philippines, Roumanie, Salvador et Sri Lanka. Ces projets visent à mettre en place un accompagnement spécifique directement dans ces pays afin d'aider les personnes adoptées à franchir le « dernier kilomètre » dans leurs démarches. Financés par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ces projets reposent sur une coopération étroite entre les acteurs français et locaux. Enfin, afin de favoriser la montée en compétence des partenaires locaux du SSI, la MAI a décidé de financer à leur profit un projet d'assistance technique. Le montant des crédits alloués aux projets à l'étranger et au SSI-France en 2024 s'élève à 302 628 €.

L'ensemble de ces initiatives témoigne d'une attention croissante portée à la recherche des origines et à la lutte contre les pratiques illicites, en complément des efforts traditionnels visant à sécuriser les adoptions internationales.

b) Soutien aux associations et aux OAA

La MAI soutient des projets soumis par des associations d'adoptés (en 2024 : Racines coréennes, Voix d'Adoptés ; RAIF) ainsi que par la Fédération française des organismes

autorisés pour l'adoption (FFOAA), des OAA pour leurs déplacements dans les pays d'origine et les actions de partage d'expériences entre familles adoptives (COFA, Lumière des enfants), ainsi que l'Agence française de l'adoption. Le montant des crédits alloués à ces projets s'élève en 2024 à 103 128 €.

c) Missions

Du 15 au 17 janvier, une mission de la MAI s'est rendue au Sri Lanka pour échanger avec les autorités locales sur les procédures d'adoption et les enjeux liés à la traçabilité des dossiers. Il s'agissait de positionner l'AFA, intégrée au GIP FEP, seul opérateur français pour l'adoption internationale au Sri Lanka, depuis la fin d'activité de l'OAA Kasih Bunda France. La mission a également été l'occasion de présenter à l'autorité centrale srilankaise le projet RACINE.

Du 11 au 13 avril, la MAI a également effectué une mission d'évaluation en Afrique du Sud afin de rencontrer son homologue, l'autorité centrale sud-africaine pour l'adoption internationale (SACA) et d'étudier la possibilité d'une implantation de l'opérateur public, l'AFA, en vue de permettre la reprise des adoptions interrompues en 2023 avec la fin d'activité de l'opérateur Chemin vers l'enfant (CVE). Il a finalement été décidé de ne pas implanter l'AFA et de ne pas reprendre l'adoption internationale avec l'Afrique du Sud.

d) Partenariat avec la Conférence de la Haye

Du 13 au 15 novembre 2024, s'est tenu le 5e atelier francophone de la Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH) à Lomé (Togo) sur la mise en œuvre effective de la Convention de la HCCH de 1993. Ce dernier, financé par la MAI, a réuni les principaux acteurs africains francophones en matière d'adoption internationale, afin de renforcer la coopération juridique et institutionnelle entre les États membres.

Dans le cadre des travaux de la Conférence de la Haye de droit international privé, la MAI a participé par ailleurs aux trois réunions du groupe de travail (janvier, juin, décembre) sur les aspects financiers de l'adoption internationale. Conscients des risques directs et indirects liés aux contributions, dons et projets de coopération, les participants se sont accordés sur la nécessité d'élever les normes en vue de renforcer la transparence et la fiabilité des procédures d'adoption internationale.

e) Évènements

La MAI a participé à distance au 4ème congrès international « Adoptions illégales et trafic d'enfants au Chili », en mars 2024, organisé par l'association chilienne *Hijos y Madres del Silencio.* Cette fondation chilienne lutte pour la reconnaissance des enlèvements d'enfants au

Chili, notamment sous Pinochet (1973-1990), comme crime contre l'humanité, ce qui les rendrait alors imprescriptibles. Entre 1979 et 2023, les statistiques de la MAI établissent qu'il y a eu 1726 adoptions internationales entre le Chili et la France. La majorité de ces adoptions ont eu lieu dans les années 1980. L'association avait été reçue à la MAI en septembre 2023 et ce séminaire a été l'occasion de rappeler l'importance de la recherche des origines ainsi que le rôle de la MAI en matière d'accès aux dossiers des personnes adoptées à l'international.

Le 25 mars 2024, la MAI a pris part à une table ronde organisée par le SSI, axée sur la situation de l'adoption en Ukraine.

Le 5 juillet 2024, s'est tenue la première journée annuelle de rencontre de la MAI avec les magistrats spécialisés en matière d'adoption internationale, organisée conjointement par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'École nationale de la Magistrature, à la suite de la publication du rapport de la mission interministérielle sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale. Cet évènement visait à permettre aux magistrats d'appréhender les enjeux contemporains de l'adoption internationale, le rôle fondamental de l'autorité judiciaire dans le contrôle des procédures et l'importance de l'articulation et du dialogue avec l'Autorité centrale française pour la Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (CLH93), dans la lutte contre les pratiques illicites.

En octobre 2024, la MAI a participé à la conférence internationale organisée à Genève, à l'occasion du centenaire du SSI, sur « La protection de l'enfance et la restauration des liens familiaux à travers le temps et au-delà des frontières ».

Du 9 au 10 novembre 2024, les associations RAIF et AdoptEcoute ont organisé au Sénat des rencontres autour du thème « L'adoption en question », avec une table ronde à laquelle la MAI a pris part, abordant des sujets clés tels que les pratiques illicites et la recherche des origines.

Le 30 novembre 2024, la MAI a participé à la journée « Des racines et des adoptions » organisée à Paris par l'association de personnes adoptées Racines coréennes.

Enfin, la MAI a participé au séminaire conjoint AFA-CNAOP les 25 et 26 novembre 2024 et a eu l'opportunité de présenter l'actualité de l'adoption internationale et le projet RACINE, mis en œuvre par le SSI France et soutenu financièrement par la MAI. Ce séminaire a permis de renforcer les liens avec les acteurs français de l'adoption internationale et de continuer à promouvoir des pratiques éthiques et transparentes dans ce domaine.

IV. Statistiques de l'adoption internationale en 2024

En 2024, 103 adoptions internationales ont été réalisées en France, contre 176 en 2023. Les cinq premiers pays d'origine sont les suivants : Vietnam (21), Thaïlande (20), Colombie (11), Madagascar (9) et Inde (7).

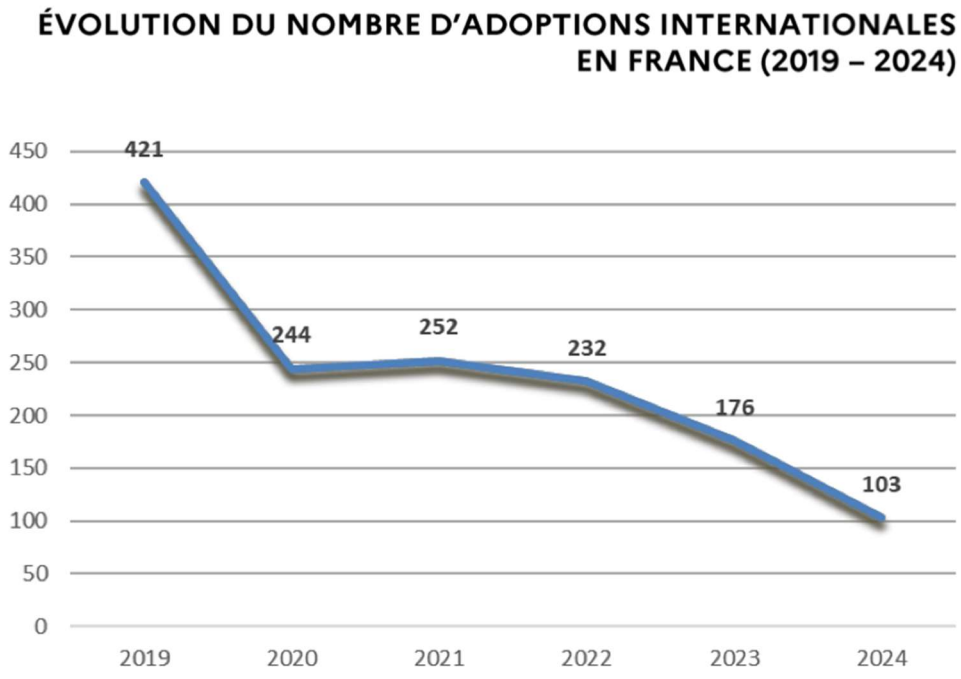
15 adoptions, soit 14% du total, ont eu lieu dans des pays qui n'ont pas ratifié la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

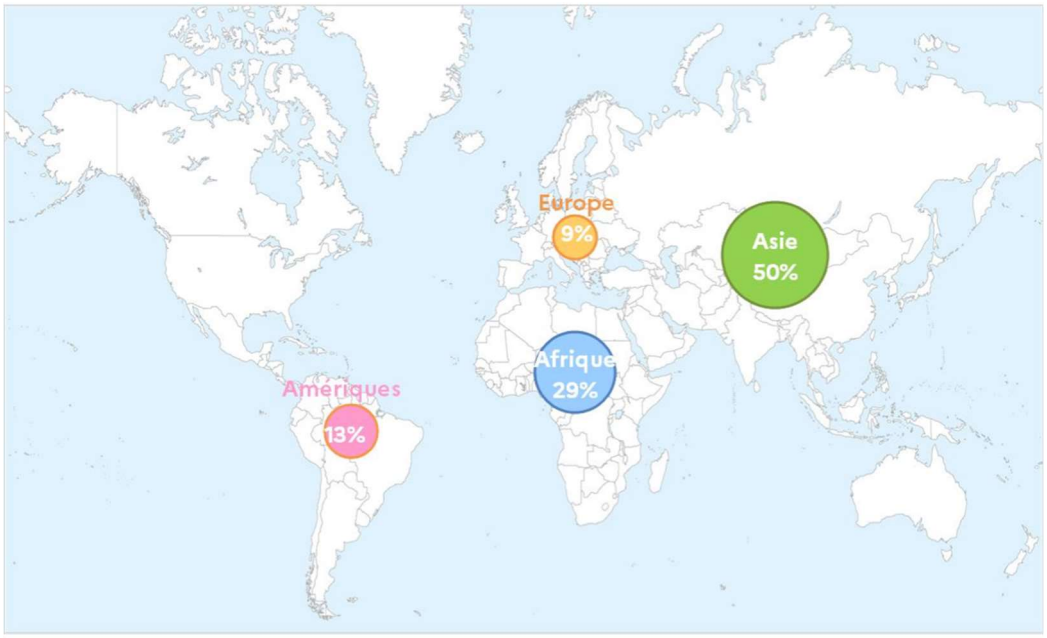
25 adoptions ont été accompagnées par l'Agence Française de l'Adoption, soit 24% du total, 53 (52%) ont été accompagnées par des OAA et 25 (24%) ont eu lieu par démarche individuelle dans le cadre de la dérogation prévue à l'article 15 de la loi du 21 février 2022. Sur les 25 adoptions réalisées par démarche individuelle, 19 sont des adoptions intrafamiliales (76%).

20 adoptions internationales (19 démarches individuelles et 1 démarche accompagnée) ont été des adoptions intrafamiliales, dont 18 adoptions d'enfant du conjoint (90%).

60 enfants, soit 58% des enfants adoptés en 2024, sont dits à besoins spécifiques (c'est-à-dire âgés de 5 ans et plus, en fratrie ou affectés par une pathologie déclarée avant l'adoption)

En 2024, la MAI a procédé à 16 refus de visa, exclusivement pour des démarches individuelles. En 2023, ce nombre de refus était de 39 et en 2022 de 42.



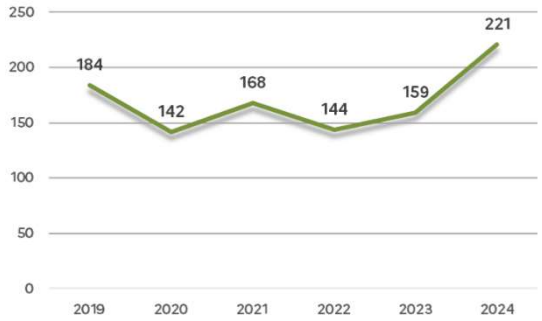


Continent d'origine	Afrique	Amériques	Asie	Europe	Océanie	Total
nombre d'adoptions en 2024	30	13	51	9	0	103
nombre d'adoptions en 2023	65	19	77	11	4	176
Évolution 2023-2024	▼ -54%	▼ -32%	▼ -34%	▼ -18%	▼ -100%	▼ -41%

10 PREMIERS PAYS D'ORIGINE DES ADOPTIONS INTERNATIONALES RÉALISÉES EN FRANCE EN 2024

TOTAL adoptions 2024	103
VIETNAM	21
THAILANDE	20
COLOMBIE	11
MADAGASCAR	9
INDE	7
CAMEROUN	6
BULGARIE	5
TUNISIE	4
HONGRIE	3
TOGO	3
TOTAL 10 premiers pays d'origine	89
	86%

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES DE CONSULTATION DU DOSSIER D'ADOPTION ADRESSÉES À LA MAI (2019 – 2024)*



*Chiffres modifiés par rapport à la déclaration statistique 2023 en raison de leur consolidation

L'ensemble des statistiques 2024 est consultable sur le site du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères.

Annexe

Liste des recommandations du rapport interministériel par volet thématique

Sur le traitement du passé

Recommandation n° 23 : reconnaître officiellement l'existence des pratiques illicites ayant pu accompagner des adoptions internationales, les manquements qui les ont permises et les conséquences qu'elles ont eues pour les personnes adoptées.

Recommandation n° 24 : engager un projet de loi visant à prévoir la suspension de la prescription des crimes et des délits constitutifs de pratiques illégales d'une adoption internationale jusqu'à la majorité de l'enfant adopté.

Sur l'accompagnement des personnes

Recommandation n° 8 : engager une réflexion sur les conditions dans lesquelles les dispositions du code civil sur le recours aux empreintes génétiques pourraient être élargies pour établir le lien de filiation dans le cadre d'une recherche des origines par des personnes adoptées.

Recommandation n° 9 : adapter les modalités d'intervention et les moyens du conseil national pour l'accès aux origines personnelles pour lui permettre d'accueillir toutes les demandes d'accès aux origines personnelles et de devenir le centre de référence en la matière.

Recommandation n° 11 : lancer un appel à candidature pour l'accompagnement des personnes en recherche de leurs origines afin de disposer, pour chaque pays d'origine, d'un interlocuteur reconnu.

Recommandation n° 26 : créer une commission indépendante ayant pour mission d'accueillir et d'accompagner les personnes qui ont découvert des pratiques illicites dans le cadre de leur adoption internationale.

Recommandation n° 27 : confier à la personnalité pressentie pour présider la commission une mission préalable de préfiguration.

Sur la coopération avec les pays d'origine

Recommandation n° 1 : n'habiliter qu'un seul organisme autorisé pour l'adoption par État d'origine pour y travailler aux côtés de l'agence française pour l'adoption.

Recommandation n° 2 : faire réaliser un audit approfondi de la situation de chacun des pays dans lesquels la France procède à des adoptions, faisant l'objet d'une actualisation régulière comme condition de la poursuite des adoptions.

Recommandation n° 3 : ne pas habiliter d'organisme pour l'adoption ni autoriser l'agence française de l'adoption à s'implanter dans des États non parties à la convention de La Haye, à moins qu'une convention bilatérale comportant des garanties au moins équivalentes n'ait été signée.

Recommandation n° 18 : inscrire la préservation des archives comme axe structurant de la coopération avec les pays d'origine.

Recommandation n° 19 : négocier des conventions d'entraide administrative portant sur la recherche des origines avec les États où de nombreux Français ont été adoptés, lorsque ceux-ci n'ont pas encore mis en place de dispositif pour la recherche des origines.

Recommandation n° 20 : dans le cadre du réexamen recommandé de la situation des États d'origine, conditionner la poursuite des adoptions à la mise en place d'un dispositif pour la recherche des origines.

Recommandation n° 21 : faire de la recherche des origines un axe privilégié de coopération avec les États concernés.

Sur le renforcement des compétences

Recommandation n° 4 : envisager l'élaboration d'un projet de loi visant à modifier les articles L.211-13 et D.211-10-1 du code de l'organisation judiciaire afin de désigner le tribunal judiciaire de Nantes comme juridiction nationale spécialisée en matière d'exequatur des jugements d'adoption internationale.

Recommandation n° 6 : développer des formations spécifiques pour les magistrats en charge des procédures relatives aux adoptions internationales.

Recommandation n° 13 : élaborer un référentiel pour l'accompagnement des personnes adoptées dans leur recherche des origines.

Recommandation n° 14 : proposer des journées de formation à l'accompagnement de la recherche des origines destinées en priorité aux bénévoles des collectifs de personnes adoptées ou de parents adoptifs et aux organismes autorisés pour l'adoption.

Sur le développement de la coordination entre les acteurs

Recommandation n° 5 : prescrire que chaque dossier de demande en exequatur d'un jugement d'adoption internationale comporte les avis de la mission de l'adoption internationale et du parquet civil du tribunal judiciaire de Nantes.

Recommandation n° 7 : organiser des rencontres annuelles entre la mission de l'adoption internationale et les magistrats en charge du contentieux des adoptions internationales et mettre en place une banque de données partagée.

Recommandation n° 12 : créer un portail public de la recherche des origines où les personnes adoptées pourront trouver informations, conseils et orientation vers des interlocuteurs fiables et reconnus.

Recommandation n° 22 : favoriser le rapprochement avec les autres pays d'accueil pour mutualiser les informations, les modalités de recherche et développer des initiatives communes vis-à-vis des États d'origine.

Sur la conservation des informations

Recommandation n° 15 : pour toutes les nouvelles adoptions à l'étranger, prévoir l'envoi systématique par l'agence française de l'adoption ou l'organisme autorisé pour l'adoption d'un exemplaire complet du dossier aux archives nationales une fois l'adoption finalisée.

Recommandation n° 16 : élaborer avec les associations de personnes adoptées et les organismes intervenant dans l'adoption un référentiel de ce que devrait au minimum contenir un dossier d'adoption internationale.

Recommandation n° 17 : organiser le versement aux archives nationales de tous les dossiers d'adoption internationale.

Sur l'amélioration de la connaissance

Recommandation n° 10 : recueillir et publier chaque année des statistiques sur les demandes d'accès aux origines, globalement et par type de public, ainsi que sur les suites données et les résultats des recherches engagées.

Recommandation n° 25 : soutenir une recherche sur les conséquences pour les personnes adoptées à l'étranger ou leurs familles, de la découverte de pratiques illicites dans le cadre de la procédure d'adoption.

Recommandation n° 28 : confier à la commission indépendante un rôle d'identification et de proposition de recherches complémentaires en matière de pratiques illicites dans l'adoption internationale en France.