



# L'adoption aujourd'hui en France

Analyses et propositions  
de l'association Cœur Adoption

**Synthèse**

28 novembre 2007



## ADOPTER AUJOURD'HUI EN FRANCE ANALYSES ET PROPOSITIONS DE L'ASSOCIATION COEUR ADOPTION

### Synthèse

Le rapport de l'association Cœur adoption, rédigé sur la base de constats, d'analyses et de réflexions menées par des parents adoptants d'aujourd'hui, se veut un plaidoyer pour le respect des enfants, la réduction des inégalités entre les parents et la reconnaissance de la diversité des parcours familiaux.

Toute nouvelle politique de l'adoption, devra obligatoirement passer par une conception plus efficace des institutions publiques, qui doivent se rapprocher des préoccupations réelles vécues par les familles (parents et enfants) et mieux comprendre le cadre international dans lequel elles évoluent.

La première partie du rapport analyse plusieurs idées reçues sur la situation de l'adoption, et en particulier, celle selon laquelle, pour faire face à une baisse inéluctable du nombre d'adoptions, il deviendrait indispensable de limiter les agréments. Cœur adoption propose d'aider davantage les pays de naissance dans leur politique familiale et de rationaliser la politique de l'enfance en France. Ces propositions, conjuguées à un meilleur accompagnement des familles en cours d'agrément, sont plus à même de traiter cet "effet ciseaux". Contrairement à la mise en place de critères arbitraires pour "autoriser" l'adoption, qui nieraient la diversité des parents potentiels et par conséquent des possibilités de réponses aux besoins des enfants.

La seconde partie du rapport dresse un constat sans complaisance des structures françaises de l'adoption (AFA, ex-MAI, OAA) : multiples, éclatées, mal coordonnées, elles montrent une efficacité fortement limitée et se caractérisent par des inégalités d'accès préjudiciables à la réalisation sereine des projets d'adoption. Les propositions de Cœur adoption visent à assurer un partenariat public-privé pour l'accompagnement des familles, à améliorer la gestion des procédures individuelles à l'AFA en particulier, et à professionnaliser les relations avec les pays de naissance, dans un cadre coopératif, qu'il s'agisse de la négociation des accords avec les différents pays ou de la conclusion des projets d'adoption, notamment au niveau des consulats.

La troisième partie du rapport se penche sur les suites de l'adoption : d'une part, le suivi post-adoption, encore trop administratif, doit s'orienter vers un véritable accompagnement des familles ; d'autre part, la phase d'obtention de l'adoption plénière est marquée par de fortes disparités entre tribunaux et préfetures. Au plan matériel, le "parcours du combattant" continue, et se traduit au quotidien par des frottements injustifiés concernant en particulier les congés, les aides sociales et les prestations familiales. Il est proposé d'y mettre fin et d'assurer une réelle égalité de droits entre enfants adoptifs et biologiques.

Mettre du cœur dans la politique française de l'adoption n'est pas la revendication de parents "frustrés" dans la réalisation de leur projet (selon l'expression parfois entendue) : c'est une nécessité pour permettre à des enfants bel et bien abandonnés de trouver leur famille en France dans les meilleures conditions possibles et de s'y épanouir. Multiplier les obstacles purement administratifs ne diminue ni l'abandon de ces enfants, ni la détermination de leurs parents : cela ne fait que retarder significativement l'arrivée des enfants dans leurs familles d'adoption et accroître la défiance de ces dernières vis-à-vis des autorités françaises. Le prix à payer est trop élevé pour que des solutions pragmatiques ne soient pas recherchées, en coopération entre institutions publiques et personnes privées. Les solutions malthusiennes, telles que la diminution arbitraire des agréments ou les discours fatalistes sur la baisse des adoptions internationales, qui auraient pour conséquence tragique de limiter la diversité des projets et l'accès des enfants à une famille.



## Sommaire

1.	Des idées reçues à la réalité : "l'effet ciseaux" de l'adoption est-il inéluctable ?.....	4
1.1.	La baisse du nombre d'adoptions et d'enfants adoptables sera-t-elle continue et doit-elle entraîner une réduction du nombre d'agrément ?.....	4
1.1.1.	Un discours fataliste et malthusien qui doit être fortement nuancé .....	4
1.1.2.	Propositions de Cœur adoption pour limiter "l'effet ciseaux" .....	7
1.2.	Au lieu de limiter arbitrairement les agréments, permettre de « mieux agréer » pour mieux adopter..	8
1.2.1.	Des procédures d'agrément très diversement menées, source d'inégalités entre futurs parents	8
1.2.2.	Un agrément encore loin d'un véritable accompagnement du projet tout au long des démarches nationales ou internationales.....	9
1.2.3.	Propositions de Cœur adoption pour améliorer les conditions d'agrément et d'accompagnement des projets d'adoption.....	9
2.	Les structures françaises de l'adoption vues du côté des postulants : éclatées, peu efficaces, élitistes	12
2.1.	Les réformes successives ne sont pas parvenues à rationaliser le paysage institutionnel de l'adoption ni à en assurer la cohésion .....	12
2.1.1.	L'AFA a provoqué beaucoup de déceptions, des délais qui ont présidé à sa mise en place à ses modalités de fonctionnement actuelles.....	12
2.1.2.	Le SGAI est de moins en moins visible pour les familles alors qu'il reste central dans le dispositif pour beaucoup de pays ; les services consulaires sont déresponsabilisés.....	14
2.1.3.	Les OAA, la limitation des ressources justifie-t-elle toutes les sélections ? .....	14
2.2.	Propositions de Cœur adoption pour améliorer l'efficacité des instances françaises d'adoption.....	15
2.2.1.	Un nouveau paysage institutionnel.....	15
2.2.2.	Créer un service public-privé d'information des familles sur les démarches.....	15
2.2.3.	Renforcer l'efficacité de la gestion des procédures individuelles.....	16
2.2.4.	Faire entrer les OAA dans une logique de coopération et non de concurrence .....	17
2.2.5.	Professionaliser les relations avec les pays étrangers.....	18
3.	Après l'adoption, le "parcours du combattant" continue... ..	18
3.1.	Les déterminants intimes du choix entre adoption plénière et simple induisent des conséquences pratiques différentes, souvent injustifiées et difficiles à vivre au quotidien .....	18
3.1.1.	Des droits différents entre enfants adoptés par adoption simple ou plénière.....	20
3.1.2.	Des difficultés accrues à obtenir l'adoption plénière, fragilisant la situation des enfants ....	20
3.1.3.	Une situation incertaine jusqu'à l'obtention de la nationalité française.....	21
3.1.4.	Propositions de Cœur adoption pour assurer une arrivée « en douceur » des enfants .....	21
3.2.	Le suivi des enfants après leur adoption.....	22
3.2.1.	Des besoins non satisfaits, des fantasmes non étayés.....	22
3.2.2.	Propositions de Cœur adoption pour améliorer le suivi post-adoption.....	22
3.3.	Les congés, les prestations familiales, les aides sociales : les enfants adoptifs encore loin de la situation des enfants biologiques .....	23
3.3.1.	Etat des lieux : des frottements omniprésents .....	23
3.3.2.	Propositions de Cœur adoption pour établir un équilibre matériel de l'adoption.....	24



## 1. Des idées reçues à la réalité : "l'effet ciseaux" de l'adoption est-il inéluctable ?

### 1.1. La baisse du nombre d'adoptions et d'enfants adoptables sera-t-elle continue et doit-elle entraîner une réduction du nombre d'agrément ?

#### 1.1.1. Un discours fataliste et malthusien qui doit être fortement nuancé

L'objectif de "doublement des adoptions" préalable à la loi de 2005 n'a pas été atteint. Les autorités avancent deux arguments pour expliquer la stagnation (et certainement le net recul en 2007<sup>1</sup>) des chiffres de l'adoption : le nombre d'adoptions baisse partout et peut être constaté pour tous les pays d'accueil (fermeture de certains pays de naissance, adoptions nationales mieux acceptées, adoptabilité plus stricte...) ; c'est le nombre d'agrément qui est trop élevé et génère des "frustrations". Ces deux idées nous semblent recouvrir une réalité à nuancer :

**(1) Certains pays d'accueil ont su dynamiser leur politique de l'adoption dans le respect de l'éthique.** La diminution des adoptions internationales est une réalité dans plusieurs pays pour diverses raisons, mais il n'empêche que d'autres pays d'accueil ne sont pas dans une situation aussi catastrophique que la France. Par exemple, le quota Ukraine par pays d'accueil est ridicule pour la France comparé à celui de l'Espagne. Autre exemple, le nombre d'adoptions au Canada, où on voit que les adoptions venant de certains pays d'origine sont en hausse. Dans certains pays où l'adoption reste individuelle (Kazakhstan), la mobilisation des adoptants fait que les adoptions françaises augmentent fortement. Pourquoi les institutionnels français de l'adoption n'arrivent-ils pas à faire ailleurs ce que font d'autres Etats ou des adoptants individuels tout autant attachés à l'éthique de la procédure et au respect de l'enfant, si ce n'est parce que moins réactifs et moins motivés ?

Le constat de la baisse du nombre d'adoptions est réel. Pour expliquer cette diminution, le SSI-CIR avance plusieurs explications et en premier lieu l'instauration de nouveaux critères pour les adoptions en Chine, facteur qui expliquerait à lui seul la diminution du nombre d'enfants adoptés au Canada, en France... alors que l'Italie qui ne faisait pas d'adoption avec la Chine, n'a pas subi cette baisse... La même refonte des procédures est invoquée pour expliquer la diminution des adoptions d'enfants Russes ou Ukrainiens.

**(2) le nombre d'enfants adoptables baisse mais celui des enfants en institution augmente, avec des délais administratifs croissants qui maintiennent les enfants dans une situation fragile.**

Le nombre d'enfants en institution reste considérable. Comme l'indique le résumé du rapport du 5 mars 2003 du Conseil de l'Europe, Commission des Affaires sociales, de la santé et de la famille sur l'"Amélioration du sort des enfants abandonnés en institutions" : « L'urgence pour les enfants abandonnés vivant en institutions : il faut les en sortir. C'est la priorité des priorités ! »

En France, la primauté absolue aux liens biologiques fait que trop d'enfants restent sans solution familiale en contradiction avec la convention des droits de l'enfant. A l'inverse, par exemple la Grande-Bretagne réalise quasiment le même nombre total d'adoptions avec près des trois quarts d'adoptions nationales alors qu'en France ce n'est que 20 % du total.

---

<sup>1</sup> A ce jour, seuls les chiffres officiels de l'AFA sont connus..ils laissent présager une baisse de 25 % environ des adoptions internationales par rapport à 2006.



La France délivre à de nombreux postulants des agréments sans que les conseils de famille n'acceptent d'examiner leur candidature pour adopter un pupille de l'Etat : couples "trop vieux", couples ou célibataires avec enfant(s), célibataires même sans enfant, sont totalement découragés de postuler, voire limités dans les rapports qui délivrent un avis favorable « pour une adoption à l'international ».

Pour les pupilles, chacun sait que les « listes d'attente » sont extrêmement longues pour les jeunes enfants sans difficulté. Mais pour les enfants plus âgés ou « à particularité », il y aurait plutôt pénurie de postulants et les conseils de familles se privent de candidats motivés, sans parler du fait que, pour certains enfants en fonction de leur vécu / situation, une famille monoparentale ou plus âgée ou avec déjà d'autres enfants peut être plus adaptée. Même ERF (Enfants en Recherche de Famille) écarte d'emblée les candidatures de célibataires par exemple. Il y a là des positions qui sont plus dogmatiques qu'adaptées à la diversité des besoins des enfants. A contrario, on voit qu'en Grande-Bretagne, l'équivalent des conseils de familles étudie les dossiers célibataires comme les dossiers couples et choisit le meilleur dossier correspondant à l'enfant à adopter.

Par ailleurs, il semble que chaque conseil de famille fonctionne de manière isolée, grâce à la bonne volonté et à l'investissement personnel de ses membres : aucune structure au niveau national ne collecte des informations, ne produit des analyses qui pourraient alimenter leur réflexion (et peut-être faire évoluer la situation).

**(3) les agréments correspondent à des projets longuement mûris, à une réflexion aboutie, à des parcours et des propositions familiales variées dont la limitation abstraite se ferait au préjudice des enfants qui ont besoin de ces familles, en particulier les enfants dits "à particularités".**

Depuis des années, le chiffre de 25 000 à 30 000 familles agréées et en attente d'apparement est brandi pour expliquer les pressions « indues » exercées sur les organismes d'adoption... Or, le nombre de dossiers déposés à l'AFA n'est que de 5 400 (et bon nombre de postulants à l'AFA ont également sollicité les OAA). Pour le Vietnam, pays dont les critères sont particulièrement souples, donc ouvert à un maximum de postulants, le nombre total de postulants est environ de 2000. En outre, les services sociaux présentant l'adoption de pupilles (adoption nationale) comme très longue et difficile, il est probable que peu de familles choisissent exclusivement cette voie. A la lecture de ces chiffres, il est possible d'estimer que l'obtention de l'agrément n'est suivie de démarches actives en vue d'adoption que dans un tiers à la moitié des cas.

**Légiférer sur les critères d'agrément de manière à en restreindre le nombre par l'instauration de nouvelles règles contraignantes nous paraît la plus mauvaise solution à envisager.** Outre le fait que ce procédé déresponsabiliserait les services sociaux des conseils généraux en charge de l'agrément, il est à craindre la « demande » des postulants se concentrera sur les enfants jeunes et en bonne santé... Que se passera-t-il pour les autres enfants ? La multitude des profils des postulants à l'adoption garantit une plus grande diversité dans l'accueil des enfants. Parce que chaque enfant compte, il ne faut pas le priver de la moindre possibilité de grandir dans une famille. Le monde compte suffisamment de « passagers clandestins de l'existence », enfants oubliés dans des institutions inadaptées... Refusons de normaliser à outrance la famille adoptive et privilégions au contraire l'accompagnement de ces familles dans leur diversité. Les encadrés ci-dessous exposent en détail les arguments contre la mise en place de limitations d'âge, d'écart d'âge, de situation matrimoniale.



**Encadré 1 : Limitation par l'âge : l'adoption ne doit pas devenir une course contre la montre.**

L'amendement Mattéi repoussé par le Parlement en 1996 comme l'amendement Nicolin qui a subi le même sort en 2005, envisageaient une modification de l'article 344 du code civil, conditionnant l'adoption plénière au respect d'un écart d'âge de 45 ans (ou 50 ans dans l'amendement Mattéi modifié). Cette proposition est parfois réitérée.

Ses partisans brandissent le cas d'agrément qui seraient délivrés aux personnes de plus de 60 ans, mais il convient de les relativiser. Cette impression ne provient-elle tout simplement pas du seul fait que les travailleurs sociaux qui oeuvrent dans les services intervenant dans le champ de l'adoption ne sont pas suffisamment nombreux pour faire face, dans des conditions efficaces, à l'accompagnement des adoptants ?

Sur les 1 000 adoptants inscrits sur un forum dont l'âge est connu, aucun ne présente un tel profil ; les personnes de plus de 50 ans sont rarissimes elles aussi. L'AFA donne un taux de 0,5 % de couples âgés de plus de 55 ans – 1,8 % pour les célibataires - soit en tout une trentaine de dossiers sur cent départements et pour un agrément dont la durée de validité est de cinq ans, sans qu'il soit d'ailleurs précisé si leur demande ne porte pas sur un enfant plus grand. On a peine à croire que les travailleurs sociaux soient harcelés.

Au demeurant, on constate que les parents de plus de 45 ans représentent 17,8% des postulants à l'AFA mais 27,5% des adoptions effectives : leurs projets sont donc loin d'être voués à l'échec. En effet, les parents "âgés" permettent de répondre à des besoins particuliers :

Ø Le vécu difficile ou le handicap d'enfants "à particularité" nécessite une attention spécifique que favorise une certaine maturité ou des familles nombreuses plus aptes à les accueillir, donc des parents plus âgés lors de l'arrivée de leur 3<sup>ème</sup> ou 4<sup>ème</sup> enfant. Les enfants trisomiques sont souvent adoptés par des familles dont les parents ont dépassé les 45 ans. Adopter un enfant atteint d'un handicap nécessite un investissement en temps et en énergie auquel les jeunes couples, dont la situation professionnelle n'est pas encore stabilisée, peuvent plus difficilement faire face...

Ø Certains enfants qui ont longtemps vécu en famille d'accueil, ne pourraient pas être adoptés par celle-ci si elle ne remplit pas la condition d'âge.

Ø L'équilibre familial, qu'un enfant adopté peut trouver au sein d'une fratrie serait menacé. Compte tenu de la durée des procédures, les familles qui souhaitent accueillir 2 ou 3 enfants en respectant - comme il est conseillé - l'ordre dans la fratrie, se sentiraient menacées dans leur projet dès 35 ans par le couperet de l'écart d'âge, avec fatalement comme corollaire une inflation des demandes d'adoption de fratries. Or accueillir une fratrie est un projet particulier qui ne peut s'envisager sur des critères de « rentabilité » de l'agrément.

Ø Un écart d'âge maximum est une règle inadaptée aux pays d'origine. Les enfants français étant déjà de fait attribués préférentiellement à des couples jeunes, elle ne concernerait quasiment que les enfants venant de l'étranger. Or certains pays d'origine exigent une longue durée de mariage ou un âge minimum de 35 ou 40 ans, préférant même parfois des postulants plus âgés (Haïti, Cambodge ou Népal par exemple). De plus, comme souvent l'état civil y est défectueux, une telle règle serait peu pertinente en raison de la fréquence des erreurs de date de naissance.

De plus, dans les amendements cités plus haut, pour les couples, seul l'âge du parent le plus jeune était pris en compte. Cela aurait été une mesure discriminatoire contraire à l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme. Ainsi un couple de 44 et 70 ans aurait pu adopter un enfant plus jeune qu'un couple où les deux parents auraient 46 ans. L'opportunité d'une telle règle laisse dubitatif ! Solution inédite en droit, nos voisins européens tenant compte de l'âge moyen ou fixant une limite plus haute pour le second parent (10 ans de plus en Italie).

Si on considère les deux pays européens souvent cités comme ayant instauré un tel écart d'âge par une réglementation nationale uniforme – Italie et Danemark – :

- l'Italie a depuis dû augmenter l'écart d'âge initial et la même chose est envisagée au Danemark,
- pourtant dans les deux cas, l'écart d'âge s'applique à la première adoption mais des mesures de tempérament sont prévues pour les adoptions successives afin de ne pas condamner les enfants déjà adoptés à rester enfant unique. Au Danemark on peut demander un second agrément sans tenir compte de l'écart d'âge dans les 18 mois suivant l'arrivée du 1er enfant au foyer. En Italie l'écart ne s'applique en pratique que pour le 1er enfant (et pas si la famille a déjà un enfant mineur, ni pour les handicapés),



- par ailleurs, l'écart d'âge n'est pas une simple soustraction de dates de naissance au Danemark, on prend l'âge des parents au moment de l'agrément et on le compare à l'âge de l'enfant bien plus tard au moment de l'apparement. Cet âge reste donc le même tant que l'agrément est valide.

Ces quelques éléments comparatifs montrent bien la nécessité de prévoir des modalités très souples et non une règle uniforme et rigide comme il a été envisagé en France par le passé.

### **Encadré 2 : Non à l'interdiction d'adopter aux célibataires (femmes ou hommes)**

Alors que dans de nombreux pays d'accueil, les dossiers de postulants célibataires sont traités sans discrimination, un retour en arrière en France paraîtrait tout à fait inacceptable et incongru compte tenu du nombre élevé de familles monoparentales.

Outre notre argument général selon lequel la diversité permet d'augmenter les chances de présenter pour un enfant adoptable une famille dans laquelle il pourra s'épanouir, rappelons que certains centres, dans différents pays, privilégient l'adoption par un(e) célibataire pour des enfants qui ont été confrontés à plusieurs ruptures ou aux violences de l'un des parents. Ce choix qui permet en outre d'éviter les conséquences éventuelles d'un divorce ultérieur, malheureusement pas rare chez les couples adoptants, montre à l'évidence que les célibataires et leurs enfants peuvent constituer également une famille.

Interdire l'adoption aux célibataires serait clairement un élément de discrimination négative que ne vient appuyer aucun élément objectif quant au nombre « d'échecs » dans le processus d'adoption.

### **1.1.2. Propositions de Cœur adoption pour limiter "l'effet ciseaux"**

#### **(1) Apporter aux pays d'origine une aide concrète à la mise en adéquation de leur politique familiale et de leur dispositif d'adoption (notamment l'application de la Convention de La Haye) pour :**

- Diminuer les abandons d'enfants grâce aux aides et/ou projets humanitaires par exemple ;
- Aider les pays à adapter / renforcer leur arsenal législatif et le cas échéant leurs moyens (tribunaux engorgés, exemple du Pérou cité par la représentante de l'Italie au colloque AFA de novembre 2007) ;
- Aider les pays à appliquer le mieux possible leur loi sur les critères d'adoptabilité (absence d'état civil),
- Permettre ainsi d'accélérer la déclaration d'adoptabilité des enfants dont le maintien dans leur famille de naissance est impossible.

Une adoption d'abord nationale et le cas échéant à l'étranger pourra alors être envisagée dans des délais plus courts, l'objectif étant de limiter au maximum le temps que les enfants passeraient en institution, avec les séquelles irréversibles sur lesquelles il n'est pas hélas nécessaire de s'étendre.

#### **(2) Faire en sorte que les enfants deviennent plus rapidement adoptables en France**

Mieux appliquer une législation existante, ne pas prolonger inutilement les délais avant de déclarer un enfant pupille, en rendant son adoption d'autant plus problématique qu'elle sera tardive. Il convient pour cela de :

- gérer la procédure d'adoption des pupilles au niveau national
- faire inscrire dans le SIAPE toutes les familles qui ont des projets d'enfants à particularité,
- n'organiser de réunions des conseils de familles que si des représentants du conseil général, connaissant les dossiers de parents potentiels, peuvent être présents (le rapport de l'ONED montre que l'absentéisme est le fait des représentants du CG),



- demander aux préfets, qui exercent la tutelle sur les pupilles et participent aux conseils de famille, de faire examiner par ces derniers pour chaque dossier un panel suffisant en nombre de TOUS les profils de postulants, en fonction de la date de délivrance de leur agrément.

## **1.2. Au lieu de limiter arbitrairement les agréments : « mieux agréer » pour mieux adopter**

### **1.2.1. Des procédures d'agrément très diversement menées, source d'inégalités entre futurs parents**

Que ce soit la longueur de la procédure (de quelques mois à deux ans pour les malheureux habitants des Bouches du Rhône ou du Rhône), ou les modalités de la procédure (nombre d'entretiens, personnels rencontrés, cas de départements où le rapport social est élaboré par un psychiatre indépendant), l'inégalité de traitement des postulants suivant leur lieu de résidence ou leur situation familiale est une triste réalité, conséquence d'une harmonisation nationale qui peine à se mettre en place du fait de la décentralisation de la politique de l'enfance en France.

La prise en compte même du facteur humain est très inégale : ainsi, alors que de nombreux départements donnent volontiers aux postulants les résultats de la commission par téléphone dès le lendemain (voire le jour même), certains s'y refusent absolument alors même que leur délai d'envoi du courrier annonçant ce résultat est de plusieurs semaines (cas des Bouches du Rhône et du Rhône, en plus d'une procédure déjà deux fois plus longue que la normale) !

Malgré les textes les plus récents (loi de 2005, décret et arrêté de 2006), la notice et la définition du projet d'adoption restent également traitées de façon très disparate selon les départements : mention ou non d'une tranche d'âge ou de toute autre limite du projet d'adoption.

Selon les départements, on note aussi une grande disparité dans les traitements des deuxièmes (ou troisièmes ou plus) demandes : certains bénéficient de procédures raccourcies (avec les mêmes travailleurs sociaux car ceux-ci les connaissent déjà et ont même parfois réalisé le suivi post-adoption de la ou des adoption(s) précédente(s)), alors que d'autres repassent par toutes les étapes de la procédure sans aucun aménagement concernant la durée. Pour constituer une famille de plusieurs enfants via l'adoption, il y a de ce fait des départements à éviter absolument !

Enfin, la pratique de la deuxième évaluation en cas de premier rapport négatif ou réservé donne lieu à des dérives proches de l'hypocrisie. Avec un rapport négatif, les candidats se verront très probablement refuser un apparemment par la grande majorité des pays d'origine. Informés de cela, des candidats demandent, lorsque les rapports leur sont communiqués, qu'il soit procédé à une seconde évaluation, retardant ainsi leur passage en commission d'agrément. Ils peuvent le faire également s'ils jugent que les rapports ne reflètent pas la réalité de leur projet, de son état d'avancement... etc. Lorsque le candidat obtient une deuxième évaluation positive à la suite d'une première négative et se voit attribuer l'agrément sur cette base, il n'est pas rare que le deuxième rapport se réfère au premier et donc qu'il ne puisse être versé seul au dossier. C'est évidemment pénalisant pour la poursuite des démarches même si la personne a obtenu un agrément. C'est une aberration : le second rapport doit annuler le premier, il ne peut venir en complément mitigé permettant malgré tout l'obtention d'un agrément qui ne pourra être utilisé.

Les travailleurs sociaux qui interviennent dans le champ de l'adoption devraient pouvoir être mieux formés à l'accompagnement des adoptants : peu de services sont réellement spécialisés dans ce domaine.



### **1.2.2. Un agrément encore loin d'un véritable accompagnement du projet tout au long des démarches nationales ou internationales.**

Sans nier le professionnalisme de nombreux travailleurs sociaux et services des conseils généraux en charge de l'instruction de l'agrément, ni l'implication des membres des commissions d'agrément, on ne peut que constater que les adoptants semblent pris entre les idées reçues sur la "facilité d'adaptation" de certains enfants (très jeunes, venant de certains pays ou institutions...) et la « réalité » qui conduirait à accepter l'adoption d'enfants différents (plus grands, d'autres pays...). Comment, sans un accompagnement particulier, ces parents peuvent-ils réfléchir à ces questions ? Les « enquêtes » visant à établir leurs capacités parentales ne doivent pas être l'unique lieu de cette réflexion. La liste des questions posées par les travailleurs sociaux et celle des réponses qu'il convient d'apporter pour obtenir sans trop de soucis le fameux sésame sont disponibles très facilement, sur Internet par exemple. Enquête sociale faussée par les représentations des travailleurs sociaux, réponses données en vertu d'une stratégie... Cela ne concourt pas à un réel questionnement.

Et ce d'autant plus que la « réalité » des caractéristiques des enfants adoptables est, à l'heure actuelle, difficile à cerner (manque d'informations fiables : les données issues du « terrain » via les associations humanitaires ou les APPO (Associations de Parents par Pays d'Origine) contredisant généralement celles présentées par les organismes officiels). Preuve en est le nombre d'apparetements de bébés proposés au Vietnam à des postulants dont les agréments portaient sur des enfants d'âge plus étendu... lorsque l'on demande un agrément pour un enfant de 0 à 5 ans, dans le contexte de l'Adoption Internationale tel qu'il est présenté actuellement, les postulants se préparent naturellement à l'arrivée d'un enfant plus proche de l'âge supérieur qu'inférieur. Là encore, le renversement de situation qui se produit lorsqu'un bébé de quelques semaines leur est proposé, n'est nullement accompagné.

De fait, en postulant sur certains pays, les parents ne peuvent absolument pas anticiper les caractéristiques de l'enfant qui leur sera proposé... et dans le contexte actuel, tout refus d'apparetement est vécu comme une faute grave. Il importe de s'y préparer non seulement pendant la procédure d'agrément, mais aussi après.

### **1.2.3. Propositions de Cœur adoption pour améliorer les conditions d'agrément et d'accompagnement des projets d'adoption**

Il n'y a pas d'enfant lambda pour famille standard. Dans l'adoption, chaque histoire est unique. Les enfants, les parents, les projets sont différents. Raison pour laquelle il est important d'être accompagné dans la réflexion par des personnes compétentes (et spécialisées), pour déterminer le caractère réaliste d'un projet au cas par cas.

#### **(1) Organiser une aide à la réflexion sous forme de rencontres au cours desquelles, s'élaborent des connaissances, des points de vue et des représentations.**

Avant d'adopter, il faut s'interroger sur ses véritables motivations. Une réflexion approfondie est nécessaire pour que l'adoption se réalise légalement, humainement et affectivement malgré la complexité des législations et des instances impliquées. Le désir d'adopter est déjà un grand pas, mais il est aussi primordial d'entreprendre une réflexion approfondie afin de bien mesurer les conséquences de ce choix pour l'enfant adopté, la famille adoptive, la communauté de vie et pour la famille d'origine de cet enfant. Adopter un enfant sans avoir approfondi son projet, c'est risquer de vivre des moments pénibles, de connaître des déceptions.



Cette réflexion pourrait se faire en groupe, lors de la phase d'information, sous forme de questions – réponses avec des intervenants qui fournissent des informations sur chacun des points amenés par les participants. Par la suite, sous la forme de rencontres avec des familles adoptives afin prendre connaissance de points de vue et expériences, pouvoir formuler ses propres représentations et concrétiser le projet. Pourront s'ajouter éventuellement des rencontres individuelles au cours desquelles les questions seront affinées par le biais d'entretiens psychologiques avec les professionnels spécialisés dans les questions d'adoption.

Compte tenu des différentes façons de concevoir l'adoption, il est possible qu'interviennent des malentendus. Ce travail amènera les familles adoptives à mener une réflexion sur leurs motivations profondes, leurs attentes envers l'enfant, les conséquences de l'adoption sur l'enfant aussi bien que sur eux-mêmes, le choix du pays d'origine, l'adoption d'un enfant plus ou moins âgé, d'un enfant à besoins spécifiques.

Un accompagnement également à la définition du projet : le choix du pays se fait actuellement le plus souvent par comparaison des opportunités. Les adoptants ne sont pas informés dès le départ des difficultés qu'ils risquent de rencontrer sur place (demandes financières par exemple). Confrontés sur le terrain à ces difficultés, ils ont peu de ressources pour y faire face, pour décider si la demande est légitime ou non, si elle jette un doute sur le processus d'appareillement. Ils ont besoin d'aide pour savoir quels sont les recours possibles, quelles seront les conséquences de leurs décisions.

## **(2) Assurer une meilleure connaissance et transparence des agréments**

Le flou qui entoure le chiffre de « 25 à 30 000 agréments » montre la méconnaissance devant le nombre de projets activement poursuivis. Les départements ont déjà des obligations d'information limitées sur le nombre d'agrément délivrés. Il est nécessaire de compléter ces obligations par des statistiques détaillées en termes de composition socioprofessionnelle (au sens large), situation matrimoniale et nombre d'enfants, sexe et âge des postulants avec suite de leur procédure pour chacune de ces catégories : combien de demandes, combien d'abandons au terme de la réunion d'information, combien d'agréments délivrés, combien de refus, combien de refus annulés sur recours, durée moyenne de la procédure etc., tout cela pour chacune des catégories à définir et en moyenne du département. L'anonymat des candidats devant, bien entendu, être préservé.

Les études actuelles sont insuffisantes. Ces statistiques pourraient ensuite valablement être exploitées par un observatoire national de l'adoption à créer et permettraient de mettre en place, le cas échéant, des actions d'amélioration propres à répondre aux principales problématiques des départements, en mettant au jour les principaux points de dysfonctionnement, les défaillances.

Cet observatoire pourrait également étudier toutes les questions relatives à la famille adoptive (échecs éventuels, évolution ultérieure des familles, scolarité et devenir des enfants, etc.) sur lesquelles les données sont actuellement fort peu nombreuses. Cette mission devrait être articulée avec celles du CSA ou de l'ACAI, afin d'assurer une parfaite coordination des institutions.

## **(3) Rendre les procédures d'agrément plus respectueuses des porteurs de projets familiaux (les futurs parents mais surtout leurs enfants !)**

Les différences de déroulement des procédures sont injustifiées, sinon par les habitudes de travail de tel ou tel service de conseil général. Sans aller jusqu'à uniformiser la procédure d'investigation (proposition qui recueillerait certainement l'opposition des élus et des départements d'ASE, attachés à leurs spécificités locales), une plus grande transparence et une prévisibilité seraient à tout le moins souhaitables sous l'égide d'une institution « faïtière » (le CSA ou toute autre instance de coordination).



- Imposer aux conseils généraux la publication des procédures d'instruction des dossiers qui déclinent le cadre général de la loi ;
- Prévoir des objectifs de réduction des délais de façon à respecter la « règle des neuf mois » avec une sanction en cas de non respect de ce délai (ce qui nécessite des équipes renforcées et formées spécifiquement).
- Donner compétence au médiateur de la République pour faire respecter l'égalité de traitement des citoyens quel que soit leur lieu d'habitation.

Nous proposons en outre de supprimer la durée de validité de cinq ans pour un agrément : cette limite est incompatible avec la réalisation de nombreux projets d'adoption entraînant la présence de la famille pendant de nombreuses années sur la liste d'attente du pays (certains pays de l'Est, Vietnam probablement etc.), voire sur la liste d'attente des pupilles dans de nombreux départements. L'agrément deviendrait caduc suite à la réalisation du projet d'adoption et des entretiens d'évaluation du projet seraient mis en place, par exemple tous les deux ans (en accord avec la loi actuelle), pour analyser avec les candidats l'évolution éventuelle de celui-ci.

Enfin, nous demandons que cesse l'hypocrisie des agréments « piège » fondés sur des rapports négatifs : les commissions d'agrément et les conseils généraux doivent attribuer des agréments utilisables, donc ne pas faire référence aux rapports négatifs s'ils ont été suivis d'un nouvel examen (permis par la loi) positif.

### **Encadré 3: les difficultés ubuesques du parcours des expatriés**

*Il est difficile d'évaluer le nombre de familles concernées mais à titre d'information, il existe un groupe de discussion pour les familles expatriées désirant adopter qui réunit 175 membres.*

*Ces familles rencontrent de nombreux écueils supplémentaires :*

- *Le principal problème des expatriés est tout simplement d'obtenir des informations sur la voie à suivre. Les discours varient d'un « spécialiste » (conseil général, OAA...) à l'autre !*
- *Agrément : les expatriés arrivent en général à passer leur agrément dans leur département d'origine avec des délais plus ou moins long (par exemple 18 mois pour une famille de Singapour suivi par le CG de Seine-Saint-Denis). Cependant, ils s'aperçoivent parfois qu'il ne leur servira à rien (exemple : s'ils habitent un pays signataire de la convention de La Haye car alors ils doivent suivre une procédure locale).*
- *En cas d'expatriation définitive, la France refuse de prendre en charge la procédure d'adoption (ainsi un enfant peut avoir deux parents français et ne jamais le devenir lui-même !).*
- *Où pouvoir adopter ? Les OAA refusent en grande majorité les expatriés car ils ne peuvent assurer le suivi post-adoption (certains acceptent à condition qu'une AS du consulat, s'il y en a une, suive l'enfant), l'AFA les refuse pour la même raison*
- *Les pays ouverts à l'adoption en individuel sont de moins en moins nombreux. Bientôt les expatriés ne pourront plus adopter via une procédure française. Il risque alors de se développer une voie d'adoption « sauvage » ou les gens adopteront en local et forceront la main des autorités françaises pour faire rentrer l'enfant adopté en France en argumentant l'attachement.*
- *Des expatriés se trouvent dans des situations douloureuses quand leur pays d'accueil est signataire de la convention de La Haye et n'a pas les mêmes règles que la France pour l'adoption (par exemple, refus de l'adoption par les célibataires en Italie).*
- *Il est souvent très lourd, voire impossible de fournir les papiers demandés dans les dossiers (feuille d'imposition, apostille).*
- *La procédure à suivre pour obtenir l'adoption plénière quand on habite à l'étranger est très, très floue.*

### **Propositions :**



- Agrément : permettre aux expatriés, dans la mesure du possible, d'utiliser au maximum les représentations consulaires pour passer l'agrément. Sinon, aménager les entretiens en France (regroupement sur une période raisonnable).
- Obliger l'AFA à prendre en charge les dossiers sur la seule considération des critères des pays d'origine et étudier les dispositions possibles pour assurer le suivi post-adoption lorsque celui-ci est requis. Un des ministères de tutelle de l'AFA étant le ministère des affaires étrangères, l'Agence devrait pouvoir interagir avec les représentations consulaires afin d'effectuer le suivi post-adoption.
- Créer une notice sur le site AFA dédiée aux expatriés, futurs ou anciens. Avoir un interlocuteur privilégié à l'AFA pour les expatriés.
- Laisser le choix à l'adoptant de passer par une procédure locale (si pays signataire de la convention de La Haye) ou française.

## **2. Les structures françaises de l'adoption vues du côté des postulants : éclatées, peu efficaces, élitistes**

### **2.1. Les réformes successives ne sont pas parvenues à rationaliser le paysage institutionnel de l'adoption ni à en assurer la cohésion**

#### **2.1.1. L'AFA a provoqué beaucoup de déceptions, des délais qui ont présidé à sa mise en place à ses modalités de fonctionnement actuelles**

Qu'il soit effectué en terme qualitatif (accueil des postulants, complication et rallongement des procédures, manque de transparence...) ou en terme quantitatif (à fin novembre 2007, 673 enfants adoptés – dont 65,3 % dossiers initiés au départ la MAI ; 29 pays présentés sur le site AFA pour 69 pays ouverts à l'adoption internationale), le bilan de l'AFA laisse à désirer. Cette structure, créée initialement pour « aider et accompagner les adoptants » remplit difficilement son rôle. Problème de positionnement dans le « paysage de l'adoption » ? Problème de confusion des compétences, des rôles ?

Les attentes des postulants étaient d'autant plus grandes que la plupart d'entre eux sont refusés par les OAA et qu'un manque réel d'information et d'accompagnement est ressenti. L'AFA représentait donc pour la plupart des candidats à l'adoption un véritable espoir d'amélioration. Mais une communication déficiente et des pratiques discutables, comme le tirage au sort et le renvoi des dossiers à leurs expéditeurs (montrant bien dans quel respect on tient les adoptants), ont miné les espoirs qui avaient été mis en elle, soulevant la vague de protestations du printemps 2007 qui a abouti à une révision des pratiques.

Les critiques peuvent se décliner sur les différents plans :

#### **(1) Information par téléphone ou Internet : alors qu'elle devrait fonctionner comme un centre de ressources pour les adoptants, l'AFA n'est utilisée comme interlocuteur qu'avec la plus grande méfiance, les informations qu'elle donne étant systématiquement sujettes à caution.**

L'AFA dispose d'un pôle « information et requêtes » (« PIR »). Les témoignages de non réponses, de réponses parcellaires, contradictoires selon l'interlocuteur, de manque d'empathie du personnel AFA lors d'une conversation téléphonique sont nombreux. Les postulants en sont réduits à demander quasi systématiquement confirmation sur les fora et groupes de discussion Internet des informations transmises



par l'AFA. La mise en place des correspondants locaux en France et la circulation des informations entre eux et l'AFA diffèrent fortement selon les départements. Il n'est pas rare que les postulants mettent à jour l'information des correspondants AFA. Les statistiques sur les courriers envoyés (59 par jour en moyenne) ne sont pas distinguées selon l'objet : s'agit-il de simples accusés de réception, de courriers d'information argumentés ? Le bilan se veut purement quantitatif là où une amélioration qualitative était attendue.

Sur les sites Internet, l'absence de coordination entre fiches AFA et fiches MAI nuit à la compréhension quand elle n'induit pas en erreur. Au-delà des difficultés rencontrées par un postulant ou un interlocuteur pays pour comprendre la répartition des compétences entre l'AFA et la MAI (les mêmes pays étant présentés sur les deux sites Internet sans lien hypertexte et sans mise en évidence de la procédure à suivre pour chacun), des problèmes de précision et de fiabilité de l'information se posent :

- De nombreuses fiches MAI/AFA mentionnent qu'il est possible juridiquement mais impossible en pratique d'adopter dans tel ou tel pays (ex : Bolivie). Ces informations ne sont pas étayées de manière précise et ne permettent pas d'estimer les difficultés potentielles ou d'orienter correctement ses recherches, notamment quand on est originaire du pays ou quand on a un projet d'adoption d'enfant « à particularités ».

- Certaines fiches induisent manifestement en erreur : par exemple, sur la fiche de l'Inde, aucune indication ne précise la non accréditation de l'AFA dans ce pays. De ce fait, toute la procédure minutieusement décrite sur cette même fiche n'est pas opératoire en France ! De plus, la fiche MAI/AFA dit que les hommes célibataires ne sont pas acceptés alors que c'est une mauvaise traduction de la fiche de l'organisme indien. Autre exemple d'erreur purement matérielle mais hautement préjudiciable aux postulants : les adresses postales du ministère de la famille en Côte d'Ivoire diffèrent selon que l'on se réfère au site AFA ou au site de la MAI...

- Au niveau des chiffres, il y a confusion dans les statistiques entre les pays « La Haye » où il y a reprise des compétences de la MAI sans nécessaire assistance sur place aux adoptants (pas de plus value spécifique AFA sur ce point), et les autres pays ou pays « La Haye » avec OAA obligatoire, où l'AFA intervient spécifiquement en tant qu'OAA (Chine, Vietnam, Cambodge...). Les statistiques sur les dossiers traités sont elles aussi très floues (on ne sait pas si elles sont basées sur les dossiers reçus ou seulement sur ceux envoyés dans les pays).

## **(2) Transparence sur les actions**

Lorsqu'on l'interroge sur ses actions, l'AFA met en avant notamment ses 17 voyages à l'étranger en 2007. Toutefois aucune information ne circule sur les objectifs de ces voyages, préparés de manière opaque. Les comptes-rendus restent imprécis. Les perspectives sont extrêmement floues : il est impossible de savoir quels sont les pays en cours d'accréditation, les délais prévus pour cela, etc.

Mali, Cambodge, Brésil : des dossiers perdus, un suivi incohérent, de fausses informations données (accréditation de l'AFA au Brésil). Là encore, les témoignages sont de plus en plus alarmants.

La « sélection » des dossiers, procédé normalement interdit à l'AFA à travers ses statuts, a été contournée, semble-t-il, à plusieurs reprises : un certain nombre de cas particuliers sont désormais connus où des dossiers ont été acceptés sous pression (cf. cas du Cambodge récemment évoqué par Enfance et Familles d'Adoption).

Non seulement ces pratiques sont scandaleuses et condamnables, mais elles alimentent dans l'esprit des postulants l'image d'une adoption internationale qui, loin de s'être assainie dans le sens d'une meilleure éthique, est dévoyée par ceux-là même qui se font les hérauts de sa moralisation. Dès lors, il ne faut pas trop s'étonner que les postulants puissent alimenter des « marchés parallèles » ou devenir la proie



d'intermédiaires frauduleux (certains d'entre eux s'affichant sans complexe sur le net...). Il ne faut pas non plus s'étonner de l'image parfois déplorable ou faussée que peut avoir l'adoption aux yeux de certains media, voire du grand public. Cette perception de l'adoption peut alors entraîner des effets désastreux tant sur les familles et les entourages des adoptants, que sur des enfants qui pourront légitimement se poser des questions sur l'intégrité de la procédure qui a abouti à leur filiation actuelle.

### **(3) Formation des personnels**

Dans le profil des personnels de l'AFA, on constate que des cursus juridiques ou administratifs sont largement représentés au détriment d'un personnel davantage formé aux aspects psychologiques (accueil, information, accompagnement du public) ou à la négociation diplomatique (négociation des accréditations et des procédures, connaissance des pays...).

#### **2.1.2. Le SGAI est de moins en moins visible pour les familles alors qu'il reste central dans le dispositif pour beaucoup de pays ; les services consulaires sont déresponsabilisés**

La MAI, devenue SGAI, est marginalisée alors que les démarches individuelles continuent à concerner un nombre très important de familles. L'idée que l'AFA est l'unique point de contact avec les parents est faussement répandue et source de quiproquos, incompréhensions voire problèmes de transmission d'informations (cf. supra). Il est à craindre que cette situation rende le déroulement des démarches plus complexe, mais aussi qu'il déresponsabilise le ministère des affaires étrangères, qui est pourtant clé dans le dispositif.

Les services consulaires français jouent bien souvent la censure plutôt que l'assistance aux adoptants :

- Cas du Népal où la France a fermé la première, suivie notamment par l'Allemagne (au motif que la France avait fermé) bien avant que les autorités népalaises décident de tout bloquer.
- Cas du Sénégal où il y a une période d'un an sous forme de tutelle avant le prononcé de l'adoption : les Espagnols obtiennent sans problème des visas durant cette période d'un an tandis que la France fait un blocage sur le sujet. Du coup peu de Français osent se tourner vers ce pays compte tenu des difficultés créées par les autorités consulaires françaises.
- Cas de l'Éthiopie, dont la France a annoncé la fermeture aux démarches individuelles au printemps 2006, soit... 1 an et demi avant que la loi éthiopienne n'oblige effectivement à passer par une OAA. Pendant ce délai, combien de projets non réalisés parce qu'on a fait croire qu'ils étaient impossibles ?
- Cas de la Côte d'Ivoire, pays réputé « à risque » pour les voyageurs, mais où le délai de séjour des adoptants sur place (2 à 8 semaines) s'explique essentiellement par les difficultés à obtenir un rendez-vous au consulat (rendez-vous que l'on ne peut demander qu'une fois arrivé dans le pays)...

#### **2.1.3. Les OAA : la limitation des ressources justifie-t-elle toutes les sélections ?**

L'inégalité en ce qui concerne la procédure d'adoption proprement dite est grandement liée au fonctionnement des OAA, d'une part très diversement implantés sur le territoire (cas extrêmes comme le Nord, avec une OAA pour 81 familles agréées, et la Réunion avec une OAA pour 50), d'autre part ajoutant leurs critères propres à ceux prévus par la loi pour accepter ou non des postulants.

En termes d'implantation en France, la stricte délimitation géographique par département apparaît artificielle : les OAA doivent certes œuvrer en proximité avec les postulants, mais un chef-lieu de région ou une commune d'un département limitrophe sont-ils inaccessibles à l'ère de l'automobile ou du TER ? Si le souhait de certaines OAA est de n'accepter que des candidats très proches, il n'y a pas de raison de bloquer celles qui souhaitent se développer par l'actuelle procédure administrative, totalement obsolète



(délivrance d'un récépissé avec possibilité pour le président du conseil général de le retarder si le dossier de déclaration d'activité est « incomplet »). Il convient de relever que les OAA les plus fortement présentes sur le territoire (dans quasiment tous les départements) ne sont pas les plus importantes (mais peuvent parfois réaliser la totalité des adoptions dans un pays), alors que celles qui réalisent le plus grand nombre d'adoptions sont présentes dans un tiers à deux tiers des départements seulement.

S'agissant des critères d'acceptation des candidats, le flou des réponses parfois délivrées (« nous n'acceptons de candidats que lorsque nous avons fini de traiter tous ceux qui sont en cours ») ou leur évidente contradiction avec la pratique du pays (cas récent d'une célibataire dont le dossier a été refusé pour le Viêt-Nam au prétexte qu'elle y avait peu de chances d'aboutir compte tenu de la volonté de ce pays de ne pas retenir de telles candidatures) laissent à penser qu'une plus grande transparence serait souhaitable. On peut s'interroger sur cet état de fait, alors que les OAA sont agréées par une autorité administrative et devraient se voir appliquer au moins certains des principes de service public : transparence, égalité.

La mise en réseau des OAA sur une zone géographique donnée en France permettrait d'optimiser leurs ressources. A l'étranger, une coopération entre OAA, plutôt qu'une concurrence, apparaît indispensable, pour mutualiser les bonnes pratiques, échanger les informations et soutenir les postulants. Il faut rappeler que les OAA restent un point de passage obligé ou privilégié dans certains pays : Ethiopie, Brésil, Inde, Djibouti...

## **2.2. Propositions de Cœur adoption pour améliorer l'efficacité des instances françaises d'adoption**

### **2.2.1. Un nouveau paysage institutionnel**

L'AFA ne pourra jouer un rôle pleinement satisfaisant, tant pour les usagers que sur le plan de la guidance de l'éthique, que si son indépendance par rapport aux pressions de tous ordres est clairement affirmée et contrôlée. Il semble absolument nécessaire :

- de ré-introduire des représentants des adoptants au Conseil d'Administration de l'AFA (telle que prévue à l'origine par la loi de 2005) afin que ceux-ci puissent être associés aux décisions prises à tous les niveaux de la structure,
- que le CSA puisse jouer pleinement son rôle de réflexion (combien de réunions du CSA en 2007, alors même que l'AFA « se mettait en place » ?), de guidance (les travaux préparatoires du CSA à la mise en place de l'AFA ont-ils été pris en compte ?),
- de mettre en place, dans « ce paysage de l'adoption » et afin que cela ne soit pas le « maquis », une instance régulatrice supérieure chargée de veiller au respect des missions de service public de l'AFA (l'ACAI dont cela est semble-t-il la mission peut-elle en l'état actuel, jouer ce rôle ?),
- de former enfin ou recruter des personnels ayant une expérience de la question de l'adoption (ou au minimum de la parentalité – c'est d'ailleurs ce que demandent a minima les OAA à leurs bénévoles...) ou au moins une empathie certaine pour le sujet.

### **2.2.2. Créer un service public-privé d'information des familles sur les démarches**

Pour décharger l'AFA d'un travail d'information et d'accompagnement pour lequel son personnel est mal formé et ne dispose pas de suffisamment de temps et afin de venir en aide de manière concrète et confidentielle - si nécessaire - aux adoptants et aux différents acteurs de l'adoption, nous proposons la mise en place d'une structure indépendante de l'AFA et du SGAI (préfiguration détaillée en encadré). Cœur



Adoption serait heureuse de mettre au service de ce projet ses compétences et l'expérience de nombre de ses membres qui, par leurs fonctions de modérateurs sur les fora, conseillent, orientent, aident les candidats à l'adoption et les parents adoptifs.

#### **Encadré 4 : Préfiguration d'un service d'information des familles**

Sous quelle forme ?

*Création d'une ligne téléphonique d'écoute, d'information et d'accompagnement sur l'adoption, les procédures, les pays, la réglementation...*

Avant l'adoption :

*Aide à l'élaboration du projet (informations diverses sur les différentes étapes).*

*Aide au choix du pays.*

*Orientation vers les organismes agréés selon le projet et les spécificités des postulants (OAA, AFA et / ou démarche individuelle).*

Pendant le processus :

*Aide à la constitution des dossiers, écoute des difficultés ressenties (par exemple la spécification des particularités des enfants varie d'un pays à un autre, l'AFA ne donne aucune information à ce sujet).*

*Conseils et écoute lors de l'apparement et de sa confirmation (exemple : explication du bilan médical lorsque celui-ci fait apparaître des indicateurs de maladies peu connues en France)...*

*Rencontre avec l'enfant et procédure dans le pays : lorsque des doutes se font jour, des difficultés (obtention du visa)... prolongement nécessaire du séjour sur place (contraintes professionnelles...).*

Retour en France :

*Procédure en France (déclaration à l'ASE, démarches administratives auprès des organismes sociaux, transcription des jugements, obtention des papiers d'identité...), obtention des aides légales (PAJE, ASF...), conseils relatifs au suivi des enfants (si des difficultés apparaissent : consultations spécialisées en adoption, indications sur les réseaux d'aide des institutions scolaires et autres...), rapports de suivi...*

Pour qui ?

*Les postulants à l'adoption avant le début de leurs démarches, les adoptants au cours de leurs démarches, les parents adoptifs. Mais aussi les travailleurs sociaux, les adoptés...*

*Le service pourrait être mis en synergie avec d'autres structures : SIAPE, CNAOP...*

*Le personnel du centre pourrait faire appel à un « médiateur » qui, sur le modèle du défenseur des enfants, serait chargé de trouver des solutions à des situations parfois impossibles (ex : postulant bloqué en fin de démarche dans un pays, difficultés pour obtenir un visa, postulants en attente pour un pays mais dont les dossiers ou autres documents ont été égarés par une administration), et qui relèvent des compétences de plusieurs ministères (MAE, Ministère de l'Intérieur, de l'Immigration...).*

### **2.2.3. Renforcer l'efficacité de la gestion des procédures individuelles**

Nous avons proposé en juin dernier, aux représentants de l'AFA un système de gestion des dossiers (attribution de numéros d'ordre aux dossiers selon la date d'envoi, constitution de listes d'attentes « critériées » - selon l'âge de l'enfant souhaité ou ses spécificités - par pays et enfin la consultation des dossiers personnels des candidats via Internet). Ce système, proche de celui qu'utilise la Colombie, pays dont la transparence des procédures d'adoption est reconnue, visait à une plus grande lisibilité pour le public des modalités de fonctionnement de l'AFA et un suivi individualisé transparent des dossiers. La constitution des listes d'attente et l'attribution de numéros (ceux résultant du tirage au sort) ont été mises en place pour le Vietnam. Le reste des propositions n'a pas été repris, ce qui fait que le système actuel permet juste aux candidats de connaître leur rang dans la liste d'attente.



Aucune transparence par contre, sur l'évolution générale de la liste (dont on ne sait trop comment elle évolue : il n'a pas été demandé aux candidats de confirmer leur maintien sur cette liste et parmi eux, nous savons qu'un certain nombre ont été pris en charge par les OAA ou même ont pu bénéficier d'une attribution dans un autre pays via l'AFA même !). Par ailleurs, la confiance limitée que les candidats ont en l'AFA, les conduit à comparer régulièrement entre eux leurs numéros afin de se rassurer...

Les candidats qui disposent de « bons numéros » semblent avoir des difficultés à avoir des informations sur les délais, les positions de leurs dossiers (la numérotation initiale, obtenue par tirage au sort, a été refaite lors de l'envoi des dossiers à la traduction au Vietnam...). De fait, la transparence du système n'a été en rien améliorée... Nous réitérons donc nos propositions.

#### **2.2.4. Faire entrer les OAA dans une logique de coopération et non de concurrence**

Les OAA françaises ne fonctionnent pas en réseau, ni entre elles ni avec les autorités. La spécificité de leur statut (instances privées chargées d'une mission de service public) conduit à prôner une exigence renforcée de transparence et à leur donner les moyens d'un travail de qualité, concentré sur l'intérêt des enfants :

##### **(1) Assurer une plus grande transparence des OAA**

Si les rapports d'activité actuels donnent des éléments sur les adoptions effectivement réalisés (nombre, délais...), il serait souhaitable qu'ils complètent leurs rapports annuels par des éléments sur les candidatures reçues, traitées et acceptées par critères (âge, situation matrimoniale) et par un bilan financier avec le détail de leurs subventions publiques et des apports des familles.

L'ACAI ou le CSA devraient exploiter chaque année les rapports d'activité que les OAA doivent fournir : implantation géographique, candidatures reçues, traitées, acceptées, par critères (âge, situation matrimoniale), adoptions effectivement réalisées dans chacun des départements et par pays, délais de réponse aux candidats et délais de réalisation des projets, subventions et budgets. Ce rapport de synthèse permettrait d'identifier les lacunes en termes géographiques, tant en France que dans les pays d'origine.

Par ailleurs, il permettrait d'envisager deux types d'actions :

- une mise en réseau des OAA par pays, en liaison également avec l'AFA et les représentations diplomatiques et consulaires : ainsi, les OAA travailleraient dans une logique de coopération plutôt que de compétition,
- une modulation des subventions publiques selon l'efficacité et l'ouverture des OAA. Les OAA permettant à des familles hors du schéma « 35 ans / mariés / pas d'enfant / agrément pour un enfant petit » d'adopter pourraient ainsi bénéficier de subventions plus importantes, contrepartie de leur engagement dans l'adoption internationale.

##### **(2) Dynamiser les OAA : augmenter leur nombre ou promouvoir leur regroupement ?**

D'une part, les modalités d'installation dans un autre département que celui dans lequel on a été agréé peuvent soulever question puisque, par la délivrance d'un récépissé, le président du conseil général a la possibilité de provoquer des délais ; d'autre part, la procédure d'habilitation des OAA par l'ACAI présente un délai inutilement long ; enfin, les critères de refus mériteraient d'être clarifiés.

Cette simplification permettrait d'envisager la création de nouvelles OAA mais aussi de favoriser le regroupement d'OAA existantes pour créer un effet de réseau.



---

## 2.2.5. Professionnaliser les relations avec les pays étrangers

Des efforts doivent être démultipliés par l'AFA et le ministère des affaires étrangères sur plusieurs points :

**(1) Les relais diplomatiques AFA dans les pays d'origine manquent de façon flagrante et on déplore l'absence d'infrastructure spécifique sur place.** La plupart des pays ouverts via l'AFA le sont de fait par reconnaissance de la Convention de La Haye de 1993 et encore cela ne va pas toujours de soi comme le démontre l'exemple du Brésil. Pour les autres pays, les accréditations tardent à venir ou se font dans des conditions particulièrement nébuleuses (Cambodge). En tout état de cause, l'état des négociations n'est pas connu pour un grand nombre de pays.

**(2) Les contreparties humanitaires sont demandées par certains pays en toute légitimité,** nous semble-t-il, eu égard aux spécificités des enfants non adoptables que les centres d'accueil ont en charge (cf. intervention de Mme Yen pour le Viêt-Nam au colloque AFA). Il n'en reste pas moins que ces contreparties doivent être clairement encadrées afin de ne pas donner lieu à des pratiques douteuses.

Sur ce point, et afin d'éviter toute dérive, il nous semble que ces contreparties doivent s'élaborer sous forme de projets en co-financement avec le MAE, qui pourrait, après avoir délibéré avec les responsables des pays concernés, lancer des appels à projet sur des actions concrètes et dont les résultats seraient évaluables : réalisation ou réhabilitation de structures d'accueil, actions sanitaires, actions en vue de la scolarisation ou de la formation professionnelle des enfants handicapés... Les OAA pourraient répondre à ces appels d'offre, ainsi que les associations qui, sur le terrain, font un travail de fourmi et peuvent être des relais non négligeables. Dans ce domaine, les pratiques de l'Italie, qui obligent à un partenariat entre structures, si elles nous paraissent peu applicables, en l'état, aux OAA français (il existe une règle implicite de non concurrence entre eux, rendant difficile les réalisations communes autour d'un même projet ou sur le même centre d'accueil), nous semblent, cependant, être une piste intéressante à creuser.

Le contrôle de la réalisation de ces projets est indispensable. Il pourrait être assuré par les représentants consulaires dans les pays d'origine.

### **(3) Améliorer les services consulaires**

- Désignation dans chaque pays d'un correspondant adoption au sein du service consulaire distinct de la question de la délivrance du visa et chargé de l'assistance spécifique aux adoptants.
- Obligation de "veille" de chaque ambassade sur les questions d'adoption (comme elles le font sur d'autres sujets industriels, économiques etc.) dans le pays et compte-rendu annuel de l'évolution de l'adoption dans le pays (législation, tendances, présence des autres pays adoptants, statistiques, etc.).

## **3. Après l'adoption, le "parcours du combattant" continue...**

### **3.1. Les déterminants intimes du choix entre adoption plénière et simple induisent des conséquences pratiques différentes, souvent injustifiées et difficiles à vivre au quotidien**

Selon la loi française, il n'y a que deux types d'adoption possibles : l'adoption plénière et l'adoption simple. La première se distingue principalement de la deuxième par le caractère irrévocable de la rupture des liens avec la famille d'origine. Elles sont donc très différentes que ce soit d'un point de vue psychologique ou



sociologique (cf. encadré). Faut-il pour autant en faire subir les conséquences juridico-administratives aux familles ?

#### **Encadré 5 : adoption simple, adoption plénière : du droit au vécu**

*L'adoption plénière permet à l'enfant de s'intégrer non seulement dans sa famille mais dans la société grâce à l'acquisition du nom de sa famille adoptive et de sa nationalité. Comme il a été dit par un enfant adopté : « On ne peut pas s'identifier à un père et à une mère, si l'on sait qu'un jour la volonté peut rompre ce lien. ». La distinction juridique entre l'adoption plénière et l'adoption simple correspond également à une réalité psycho-sociologique. L'étude d'E. Rude-Antoine a mis en évidence que la cause principale de l'adoption plénière reste la stérilité du couple, alors que celle de l'adoption simple concerne le désir de concrétiser juridiquement des liens affectifs tissés avec l'enfant de son conjoint, l'enfant d'un autre membre de sa famille ou l'enfant d'amis.*

*Pourtant, d'après les chiffres du ministère de la justice, il y a de moins en moins d'adoptions plénières : en 1988, 57 % des adoptions étaient plénières, contre seulement 36 % en 2003. Par ailleurs, l'adoption plénière est régulièrement remise en cause, souvent de peur que les adoptés perdent leur identité originelle ou par une mauvaise connaissance de la loi.*

*Ce sujet peut être abordé en prenant en considération, en tout premier lieu l'intérêt de l'enfant. Un enfant adopté a besoin de se reconstruire dans un milieu où il aura trouvé une place entière et dans lequel il aura le sentiment d'avoir été entièrement accepté. Il ne doit pas être pris entre deux feux. Aux yeux de l'enfant, il ne doit pas exister de doutes sur les décisions que chacun a pu prendre : ses parents biologiques l'ont confié à l'adoption et ses parents adoptifs ont recherché et accepté son adoption. Qui plus est adoption plénière et connaissance de ses origines (qui est un droit de l'enfant reconnu par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant) ne sont en rien incompatibles, ils relèvent de deux registres différents : le droit d'un côté et la construction psychique de la personne de l'autre.*

*La mise en œuvre d'une adoption plénière respecte le plus et au mieux les intérêts matériels de l'enfant adopté (successions). Et l'adoption plénière ne veut pas dire qu'il y a rupture avec les origines : les origines rassemblent plusieurs concepts souvent confondus : l'identité des parents biologiques, l'histoire de l'enfant, l'origine ethnique ou géographique ; la filiation désigne quant à elle le rapport de famille qui lie un individu à une ou plusieurs personnes dont il est issu. L'adoption plénière ne prive nullement l'adopté mineur de son droit d'accès aux informations le concernant.*

*Certains pays d'origine craignent, semble-t-il, que suite à l'adoption plénière, les origines de l'enfant ne soient pas respectées. Cette crainte est principalement due à un manque d'information sur la législation française. Lors de la signature des conventions avec les pays d'origine, ces derniers doivent être informés de la différence qui existe en France entre une adoption simple et une adoption plénière et de leurs incidences sur l'enfant. Afin de montrer aux pays de provenance le respect des origines de l'enfant, il est crucial de respecter leur désir de suivre le développement de l'enfant.*

*Le moyen existe déjà avec les rapports de suivi de l'enfant qui sont transmis aux pays selon une périodicité et une durée définie par le pays d'origine. Il s'agit là, lors de l'adoption, d'un engagement que prend l'adoptant. Il n'est pas envisageable que cet engagement ne soit pas respecté, chacun étant responsable moralement de ses engagements. En sens inverse, dans de nombreux pays, lors de l'adoption, les autorités remettent aux parents adoptifs les renseignements sur les parents biologiques qui sont en leur possession. L'adoption plénière n'empêche nullement les adoptés d'en prendre connaissance.*



### 3.1.1. Des droits différents entre enfants adoptés par adoption simple ou plénière.

L'adoption simple ne confère pas à l'enfant les mêmes droits en matière de transmission. En cas de décès de l'adoptant, les droits de mutation prévus pour les héritiers en ligne directe ne sont appliqués à l'adopté simple que s'il est l'enfant du conjoint ou s'il a reçu de l'adoptant des secours et soins ininterrompus, soit dans sa minorité et pendant cinq ans au moins, soit dans sa minorité et sa majorité, pendant dix ans au moins (article 786-3 du CGI). L'adopté devra donc pouvoir produire des documents officiels (factures, quittances...). Le respect de cette disposition permettra également à l'enfant adopté de bénéficier du régime de perception des droits de mutation par décès au tarif en ligne directe dans le cas d'une succession d'un parent de ses parents adoptifs. Cependant, l'adopté n'a pas la qualité d'héritier réservataire vis-à-vis des père et mère (ou autres ascendants) de l'adoptant.

Ainsi, il pourra toujours exister des situations où ces durées minimales ne pourront être respectées et cela engendrera des situations très difficiles pour l'adopté. Cette situation ne reflète pas le souhait des parents adoptifs. L'enfant qu'ils ont décidé d'adopter est leur enfant au même titre qu'un enfant biologique. Il doit jouir des mêmes droits que tous leurs descendants.

### 3.1.2. Des difficultés accrues à obtenir l'adoption plénière, fragilisant la situation des enfants

La première difficulté est de saisir le tribunal. La loi permet de le saisir dès l'arrivée en France même s'il ne pourra statuer qu'au bout de 6 mois. Mais beaucoup de TGI – sans doute pour ne pas gérer un stock de dossiers - exigent d'attendre les 6 mois pour déposer la requête. Il faudrait que ces règles (article 353 du code civil) soient rappelées comme elles l'ont été à plusieurs reprises<sup>2</sup>, car il y a risque pour l'enfant de se trouver dans une situation de non-droit si le(s) parent(s) décédai(en)t dans cette période d'inutile différé. Si l'adoptant décède, après avoir régulièrement recueilli l'enfant en vue de son adoption, la requête peut être présentée en son nom par le conjoint survivant ou l'un des héritiers de l'adoptant.

La deuxième difficulté réside dans les exigences variées de certains TGI :

- qui demandent aux adoptants de faire appel à un avocat alors que la présence de celui-ci n'est pas obligatoire, ce qui revient à leur faire exposer des frais inutiles. Exemple : TGI de Toulouse...
- qui exigent également des parents de faire faire les traductions des documents des pays d'origine (souvent déjà traduits sur place à moindre coût par des offices notariaux ou autres autorités tout à fait compétentes) par des traducteurs assermentés près leur tribunal dont les tarifs avoisinent souvent les 50 euros par page ! Exemple : dans les Yvelines.
- qui, via les procureurs, ont des demandes insensées concernant la forme du consentement à l'adoption donné dans le pays d'origine, faisant fi de l'article de loi précisant que ce consentement est régi justement par la loi du pays d'origine et également parfois des conventions bipartites signées entre la France et certains pays d'origine concernant ce même consentement. C'est le cas de Paris, c'est malheureusement le cas dans de plus en plus de départements. Il nous est

<sup>2</sup> Débats à l'assemblée nationale, 1ère séance du mercredi 24 janvier 2001.

Mr Yves Nicolin - Je reviens sur la question du délai de 6 mois car il me semble qu'il y a une ambiguïté. En réalité, il y a 2 délais de 6 mois, celui dont dispose le tribunal pour se prononcer et que vous avez évoqué, mais aussi celui exigé après l'entrée de l'enfant en France avant que les parents puissent déposer leur requête en adoption plénière. Ce dernier délai n'a pas lieu d'être, selon nous. Il crée même des difficultés: dans le cas tragique par exemple où les 2 parents adoptants viendraient à disparaître avant l'expiration de ce délai, qu'en serait-il alors de la filiation de l'enfant ? Nous souhaitons donc que ce délai soit supprimé.  
Mme La Garde Des Sceaux- Aux termes de l'article 353 du code civil, ce délai n'est pas exigé, le texte est sans ambiguïté sur ce point. Je prends l'engagement devant la représentation nationale de faire en sorte que les familles adoptantes en soient clairement informées à compter d'aujourd'hui.



également rapporté un nombre accru de cas où le TGI demande aux parents de produire le consentement à l'adoption des parents biologiques (parfois inconnus ou décédés) alors même que le dossier de l'enfant comprend le consentement à l'adoption délivré par le directeur de l'orphelinat devenu le représentant légal de l'enfant après son abandon et son entrée à l'orphelinat...

La troisième difficulté tient à la transcription à Nantes : pour certains pays où les transcriptions directes à Nantes sont possibles, il y a de plus en plus de difficultés (Madagascar il y a peu, Russie). "Pour plus de simplicité" (sic) les parents sont souvent alors invités à déposer une requête d'adoption plénière dans leur département de résidence, procédure ubuesque et totalement inutile qui prolonge parfois de manière importante les procédures administratives du retour.

### **3.1.3. Une situation incertaine jusqu'à l'obtention de la nationalité française**

Nos enfants ont tous vocation à devenir français, par adoption plénière ou par déclaration au greffe (article 21-12 du Code civil et article 16 3° du décret du 30 décembre 1993).

Dès lors qu'il y a au moins adoption simple dans le pays d'origine, que l'enfant a moins de 15 ans à l'arrivée en France (alignement sur la plénière pour le critère d'âge) et qu'il est à la charge effective de ses parents adoptifs, ce serait une simplification administrative de lui donner la nationalité française dès son arrivée, on éviterait ainsi la situation de non-droit pendant un an ou plus où il est très difficile de voyager à l'étranger. C'est ce qui se fait dans divers pays (Espagne). C'est aussi un gage vis-à-vis des pays d'origine que l'enfant sera le bienvenu en France.

A défaut, il serait judicieux de faciliter les sorties du territoire pour que les enfants adoptés ne soient pas privés des facilités de circulation dans l'espace Schengen ou ailleurs : actuellement il faut se battre avec les préfectures pour obtenir un document de circulation pour étranger mineur (DCEM). Beaucoup de parents s'en sont vu refuser la délivrance. Il faudrait rappeler aux préfectures que les enfants adoptés ont vocation à avoir un DCEM dès leur arrivée en France (la circulaire sur les DCEM ne les mentionne pas du tout).

### **3.1.4. Propositions de Cœur adoption pour assurer une arrivée « en douceur » des enfants**

D'ores et déjà, il paraît hélas nécessaire de réaffirmer aux tribunaux qu'ils doivent appliquer le droit existant pour prononcer ou transcrire les adoptions plénières, et de donner aux préfectures une circulaire harmonisée permettant la circulation des enfants (DCEM).

De plus, la loi mériterait d'être modifiée sur deux points importants :

- l'obtention automatique de la nationalité française pour tous les enfants adoptés de moins de 15 ans, que ce soit en simple ou en plénière ;
- l'alignement des droits de succession selon le mode d'adoption.



### **3.2. Le suivi des enfants après leur adoption**

#### **3.2.1. Des besoins non satisfaits, des fantasmes non étayés**

Il existe peu d'études sur la post-adoption. La notion très floue de « risque accru » semble encore imprégner certains professionnels français de l'adoption à propos des familles monoparentales ou "âgées" sans que rien ne vienne l'étayer précisément. L'idée d'un observatoire de l'adoption précédemment évoquée permettrait de sortir du « fantasme » et de mieux cerner la réalité.

Au retour avec l'enfant, les suivis sont très différents d'un département à l'autre. Dans la majorité des cas, ce suivi est lié aux exigences du TGI concernant les modalités de l'enquête pour le jugement de plénière, mais nous n'avons pas vraiment réussi à déterminer l'origine de ces différences. On trouve ainsi :

- des enquêtes consistant en un ou plusieurs (5 pour une adoptante lors de sa DEUXIEME adoption, dans le Var...) entretien(s) avec un ou plusieurs travailleur(s) social(aux),
- des enquêtes menées par la gendarmerie, au grand dam des adoptants, non prévenus, qui ont l'impression d'être des délinquants (!),
- de simples visites de la PMI, assorties de conseils pratiques et d'écoute (est-il utile de préciser que cette solution nous paraît de loin la plus adaptée au suivi post-adoption ?).

Surtout, il est difficile, après l'adoption et d'autant plus si on a en projet un agrément supplémentaire, de faire part de ses difficultés à une équipe de travailleurs sociaux chargés d'évaluer la cohérence et la pertinence du projet parental. Il y a là une confusion des genres : on ne peut jamais être accompagné de manière paisible et constructive par des personnes chargées de nous évaluer ! Mainte fois demandé cet accompagnement n'a jamais été mis en place. C'est l'intérêt même des enfants que leurs parents soient accompagnés (et non pas seulement évalués) tout au long de leur parcours : mieux préparés, soutenus, ils seraient mieux à même de faire face aux difficultés qu'ils vont rencontrer dans les pays d'origine, lors de la rencontre avec l'enfant, au moment de leur retour en France et par la suite. En Suède, au Danemark et en Norvège cet accompagnement est en place depuis de nombreuses années. En Belgique, il est instauré depuis le 1er septembre 2005.

#### **3.2.2. Propositions de Cœur Adoption pour améliorer le suivi post-adoption**

**(1) Le suivi prévu par la loi devrait être fait par tous les services adoption pour respecter les engagements de rapports de suivi** conformément aux demandes des pays d'origine, à la demande des parents même après la plénière. En effet, faute peut-être de moyens, les services adoption ne respectent pas toujours leurs obligations en la matière, y compris lorsqu'il s'agit de rédiger une attestation de suivi pour le dossier initial.

**(2) Les correspondants locaux AFA / adoption internationale devraient s'assurer que les engagements pris en la matière soient bien respectés par les adoptants.** Dans le cas contraire, on aboutit à de difficiles situations : on peut citer le cas de l'Ukraine où ce sont les adoptants eux mêmes qui ont dû se mobiliser pour retrouver les parents défailants avec des moyens plus réduits que les autorités qui ont leurs coordonnées.

**(3) Assurer un accompagnement suivi des familles par des professionnels différents de ceux chargés de les « évaluer ».** L'agrément et le suivi post adoption devraient être effectués par des personnes ayant des statuts professionnels spécifiques : autant un psychologue peut aider à la construction



du projet, autant, dans les jours qui suivent le retour au domicile, les conseils d'une puéricultrice formée à cette spécialité (c'est-à-dire un minimum avertie des particularités en termes de santé des enfants qui arrivent de l'étranger dans ces conditions) peuvent être précieux et rassurants. Une orientation vers un psychologue ou un pédopsychiatre pouvant se faire, dans un second temps, si des problèmes particuliers de leur ressort émergent.

Ces accompagnements pourraient s'effectuer dans des lieux-relais, sur le principe des Maisons Vertes par exemple en présence éventuelle (mais non obligatoire) d'autres familles adoptantes, de psychologues...l'accompagnement portant sur les difficultés rencontrées, sur le vécu des familles mais ne relevant en aucun cas d'un quelconque schéma thérapeutique.

### **3.3. Les congés, les prestations familiales, les aides sociales : les enfants adoptifs encore loin de la situation des enfants biologiques**

#### **3.3.1. Etat des lieux : des frottements omniprésents**

**(1) Le congé pré-adoption (pour adoption internationale ou dans les DOM-TOM) de 6 semaines pour les démarches à l'étranger et dans les DOM-TOM résulte de l'article L. 122-28-10 du code du travail (et de dispositions équivalentes pour la fonction publique), mais il est non rémunéré.** La question de la rémunération de ce congé a déjà été examinée au Parlement en 2005, et écartée dans un premier temps pour des raisons techniques : « cette indemnisation ne relève pas stricto sensu du champ de l'assurance maternité ». Mais il avait été alors proposé de mettre en place un « groupe de réflexion pour évoquer les problèmes liés à l'arrivée de l'enfant et, éventuellement, au voyage en cas de déplacement à l'étranger dans le cadre d'une adoption internationale » (voir Débats AN, 1re séance du jeudi 14 avril 2005). Deux ans et demi plus tard, toujours rien de concret n'en est sorti.

Les familles adoptives ont une grande attente en ce domaine, d'autant que les procédures dans les pays d'origine se complexifient, exigeant des séjours de plus en plus prolongés ou même encore un délai minimal de résidence sur place pour l'adaptation parent(s) / enfant(s). La non-rémunération de ce congé pèse lourdement sur le financement d'un projet d'adoption.

S'agissant du délai de préavis de 15 jours pour ce congé, il est clairement spécifié pour les salariés du privé par le code du travail ainsi que pour la fonction publique territoriale, mais pas pour les fonctions publiques d'Etat et hospitalière. Ce "vide juridique" conduit à des abus par certaines administrations. Il nous a ainsi été rapporté le cas d'une administration ayant fixé ce délai à DEUX mois, délai absolument incompatible avec la plupart des cas d'adoption internationale où les parents ont en général un temps limité et assez court après l'apparement (ou l'accord de déplacement pour certaines procédures individuelles) pour se rendre dans le pays. Toujours dans la fonction publique, l'impact du congé en termes d'adoption est disproportionné : certains parents qui n'ont pourtant pris que quelques jours de ce congé ont perdu un an d'ancienneté (cas de l'Education nationale où les promotions interviennent annuellement et où pour quelques jours on passe après tous les promus de la même année).

**(2) Le congé d'adoption (après l'arrivée de l'enfant) est fixe et d'une durée de 10 semaines.** Une durée longue ne peut que favoriser l'attachement entre l'enfant et son / ses parent(s). Or depuis peu, lors de naissances, il existe un assouplissement du congé-maternité de 16 semaines (6+10). Sous réserve d'un avis médical, la moitié du congé pré-natal peut être reporté après l'accouchement (obligation de 3 semaines



minimum de congé pré-natal). Dans un souci de parité, le congé adoption devrait bénéficier de la même mesure d'assouplissement.

**(3) Les modalités actuelles du congé parental (article L122-28-1 du code du travail notamment) comportent un effet de seuil important pour les parents adoptifs**, puisqu'il est de 3 ans si l'enfant a moins de 3 ans à l'arrivée et d'un an au delà. Ce qui veut dire qu'un enfant arrivant à la veille de son 3e anniversaire donne droit à un congé parental jusqu'à ses 6 ans, tandis que s'il arrive avec quelques jours de plus à 3 ans révolus, le congé parental ne durera que jusqu'à ses 4 ans

De plus, certaines modalités de calcul des prestations familiales ne tiennent absolument pas compte de la durée spécifique du congé parental pour adoption. Elles s'arrêtent aux 3 ans de l'enfant. Ainsi en est-il de la neutralisation des ressources antérieures (année N-1) pour le calcul de l'allocation logement dont la justification est pourtant le fait que la famille a des ressources moindres durant le congé parental. Elle devrait donc se poursuivre au-delà des 3 ans, ce qui n'est pas le cas actuellement.

**(4) Le financement d'un projet d'adoption à l'étranger est difficile pour beaucoup de familles qui ont besoin d'être épaulées financièrement par les pouvoirs publics.** La prime d'adoption de 1 710 euros versée sous conditions de ressources est la principale aide publique dont peuvent bénéficier les familles pour financer leur projet d'adoption. Des adoptants ont émis l'idée reprise par des parlementaires d'un crédit d'impôt pour couvrir une partie des frais d'adoption exposés à l'étranger. Sans hostilité de principe à cette seconde solution, il faut cependant souligner qu'elle rencontre ses limites dans les justificatifs qui seraient exigés des services fiscaux en contrepartie du crédit d'impôt. Faudra-t-il joindre tous les frais afférents au séjour dans les pays ? Les documents seront-ils considérés comme suffisamment probants pour l'administration française ? Faudra-t-il les faire traduire, avec des frais élevés ? Cette solution paraît donc fort complexe à mettre en œuvre en pratique pour les adoptions individuelles.

Les aides des conseils généraux sont actuellement le fait d'une très petite minorité. Elles peuvent prendre la forme d'une allocation non-remboursable : dans les Hauts de Seine, 1 000 ou 2 000 euros selon le niveau de revenus qui doit être inférieur à 80.000 euros par an. Elles prennent aussi la forme d'un prêt à taux 0 totalement ou partiellement remboursable : cas notamment de la Savoie, de la Charente avec un prêt de 3 049 euros avec 2 tranches de revenus, dont seule les  $\frac{3}{4}$  sont remboursables pour les plus modestes (versé sous forme d'allocation pour le  $\frac{1}{4}$  restant).

### 3.3.2. Propositions de Cœur adoption pour établir un équilibre matériel de l'adoption

Les propositions découlent naturellement de ce qui précède :

#### **Congés pré-adoption, adoption et parental**

- Il conviendrait de rémunérer le congé pré-adoption à concurrence de 6 semaines selon le principe de parité avec les enfants biologiques et d'autoriser sa prolongation (sans solde) au-delà, jusqu'à 3 mois, si la procédure dans le pays l'exige.
- Le délai de préavis pour le congé pré-adoption devrait être clairement fixé à 15 jours pour tous les fonctionnaires (comme pour la fonction publique territoriale).
- Ce congé pré-adoption devrait compter pour l'ancienneté du salarié.



- Il serait souhaitable de spécifier de façon plus claire dans le code du travail (et les textes fonctions publiques équivalents) que ce congé est si besoin fractionnable lorsque la procédure exige plusieurs voyages, ce point étant parfois source de difficultés avec les employeurs,
- La durée non utilisée du congé pré-adoption devrait pouvoir être reportée après l'arrivée de l'enfant, portant ainsi le congé d'adoption à 13 semaines (+ les 11 jours supplémentaires de congé pour l'autre parent en gardant les modalités actuelles de partage du congé d'adoption entre les parents).
- Pour supprimer l'effet de seuil du congé parental, ce dernier devrait être prolongé jusqu'au 6e anniversaire pour les enfants arrivés entre 3 et 5 ans, ce qui ferait :
  - si moins de 3 ans, durée de 3 ans maximum
  - si de 3 à 5 ans, jusqu'au 6e anniversaire
  - si plus de 5 ans, durée d'un an maximum comme actuellement.
- La neutralisation des ressources pour le calcul des prestations familiales liées à un congé parental devrait être prolongée à à l'expiration du congé parental si elle est postérieure (enfant adopté).

### **Aides financières :**

La revalorisation de la prime d'adoption est une alternative au crédit d'impôt qui présente l'avantage de la simplicité. Cette prime pourrait être dé plafonnée et modulée en différents taux en fonction des revenus sans en exclure aucune catégorie (comme actuellement pour le complément de libre choix du mode de garde qui a trois taux différents selon le revenu). Elle serait ainsi versée à toutes les familles, majorée pour les plus modestes.

Les aides des conseils généraux devraient être généralisées sur la base des expériences déjà connues, qui ont fait leur preuve pour aider les familles à financer leur projet.