

L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale

PRESENTATION

En 2006, 27.404 parents français disposaient d'un agrément en vue de l'adoption, délivré par l'autorité compétente, le président du conseil général de leur département de résidence. La faiblesse du nombre des adoptions nationales (environ 1.000 par an) conduit les familles à se tourner vers l'adoption internationale qui représente plus des trois quarts des quatre mille adoptions annuelles réalisées. En 2007, 38% seulement de ces adoptions internationales concernaient des Etats d'origine adhérents à la convention de La Haye.

Ratifiée par la France le 30 juin 1998, cette convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale a pour objet "d'établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant"⁷⁴ ; elle privilégie le recours à l'adoption nationale et impose la création, dans chaque Etat, d'une Autorité centrale pour l'adoption internationale (ACAI) responsable du respect des procédures. Elle exige des Etats d'accueil de veiller à l'éthique des adoptions dans les Etats d'origine qui ne l'ont pas ratifiée ; elle impose le recours à des intermédiaires habilités, les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et encourage à renoncer aux démarches individuelles.

Aujourd'hui, alors que le nombre de parents désirant adopter un enfant est en augmentation, le nombre d'enfants adoptables décroît, du fait de la priorité affichée par de nombreux pays d'origine à leur propre système d'adoption nationale.

74) Convention de La Haye, article 1.

Dans ce contexte, il appartient à l'Etat de mettre en œuvre, dans le cadre fixé par la convention de La Haye, les institutions et les procédures de nature à garantir que le consentement des parents, lorsque l'enfant en a encore, est libre et éclairé, que celui-ci est adoptable, en veillant à la transparence de transactions financières justifiées, et que les familles soient accompagnées dans cette démarche longue et souvent complexe, afin que l'adoption soit la plus heureuse possible.

La majorité (62%) de ces adoptions internationales est désormais réalisée dans notre pays par l'intermédiaire des OAA, essentiellement des associations (1.322 adoptions en 2007, soit 42% du total des adoptions internationales) ainsi que de l'Agence française de l'adoption (AFA) (602 adoptions soit 19%), OAA ayant forme de groupement d'intérêt public (GIP).

Au moment où les pouvoirs publics s'interrogent sur le fonctionnement du dispositif et sur sa capacité à répondre aux engagements internationaux de la France comme aux attentes des parents, la Cour a examiné le fonctionnement de l'AFA, de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale (ACAI) et de quatre OAA (Médecins du Monde, Les Amis des enfants du Monde, Les Enfants Reine de Miséricorde et Enfance Avenir) qui ont réalisé, en 2007, 432 des 1.322 adoptions effectuées par l'intermédiaire d'OAA associatifs.

I - Un ensemble hétérogène

A - 42 OAA de statut associatif

Prévu par la convention de La Haye, l'organisme autorisé pour l'adoption concourt à "faciliter, suivre et activer les procédures en vue de l'adoption [...] promouvoir le développement de services de conseils pour l'adoption et pour le suivi de l'adoption"⁷⁵. Organisme sans but lucratif placé sous le contrôle de l'Etat membre par l'intermédiaire de son autorité centrale, il doit être habilité. En France, la procédure requiert préalablement l'autorisation du président du conseil général du département siège de l'association, suivi de déclarations auprès des services de chacun des départements dans lequel l'organisme fonctionne ; le ministère des affaires étrangères et européennes délivre ensuite une habilitation - sans limitation de durée -⁷⁶ pour chaque Etat d'origine où l'OAA souhaite

75) Convention de La Haye, article 9.

76) L'article R.225-38 du Code de l'Action Sociale et des Familles prévoit un retrait d'habilitation par le ministre des affaires étrangères dans différentes situations, dont en particulier « si l'organisme n'a pas réalisé d'adoption dans le pays concerné pendant une durée de 3 ans ».

intervenir. Il appartient enfin à chaque Etat d'origine d'accréditer ou non l'OAA. Ainsi, Médecins du Monde se trouve-t-il habilité mais non accrédité en Russie, Enfance Avenir, habilité mais non accrédité en Ethiopie. Ces procédures successives d'agrément n'ont pas été utilisées pour structurer le secteur. Les 42 OAA français, d'une taille souvent réduite, reposent essentiellement sur le bénévolat et sont généralement implantés dans un petit nombre de pays, voire dans un seul. Ainsi, les Amis des Enfants du Monde interviennent-ils essentiellement en Ethiopie, marginalement aux Philippines et en Haïti, les Enfants Reine de Miséricorde à 90% en Ethiopie et pour 10% au Burkina Faso, Enfance Avenir en Russie et au Vietnam, subsidiairement à Madagascar. La plupart des OAA réalisent en moyenne peu d'adoptions : moins de 20 dans l'année 2007 pour la moitié d'entre eux. Quatre seulement ont atteint ou presque atteint la centaine d'adoptions, dont les Amis des Enfants du Monde et Médecins du Monde qui, avec 212 adoptions, est le premier des OAA français ; 18 organismes effectuaient 20 adoptions ou plus, 10 en réalisaient moins d'une dizaine, et certains aucune.

Dans ces conditions, la présence française s'est concentrée dans quelques pays d'origine, l'Ethiopie, le Vietnam, Haïti et la Russie, qui n'ont pas ratifié la convention de La Haye, ainsi que la Chine et la Colombie, où la convention est valide. Deuxième pays d'accueil, en 2003 après les Etats-Unis, la France est devenue en 2007 le quatrième, après l'Espagne et l'Italie, pays qui ne comptent respectivement que 5 et 3 organismes autorisés pour l'adoption.

B - Le positionnement de l'AFA

Les parents postulants souhaitant adopter un enfant étranger sont tributaires des habilitations et accréditations dont disposent les OAA présents dans leur département de résidence⁷⁷. Dans un souci de simplification de ce dispositif, la loi 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption a créé l'*Agence française de l'adoption*, groupement d'intérêt public associant l'Etat et tous les conseils généraux. L'AFA exerce les missions d'un OAA sur l'ensemble du territoire national et a vocation à être accréditée dans tous les Etats parties à la convention de La Haye.

Largement dotée par l'Etat (4 millions d'euros), l'AFA bénéficie également du soutien de l'ensemble des conseils généraux, membres de droit du GIP, qui mettent à sa disposition des correspondants départementaux ; il faut noter qu'à ce jour, certains conseils généraux n'ont

77) Ainsi, des parents candidats à l'adoption s'installant dans un département différent de celui dans lequel ils ont constitué un dossier via un OAA autorisé devront-ils chercher un nouvel OAA autorisé pour y déposer un nouveau dossier.

pas encore désigné de correspondants. Sa création a été parfois mal comprise des OAA qui, pour leur part, ont un faible accès aux subventions publiques (130.700 € en 2007 pour 28 OAA bénéficiaires). De fait, si l'*AFA* a pu faciliter les démarches des futurs adoptants, elle n'a pas remédié aux insuffisances du réseau français à l'étranger. Ainsi elle est présente au Vietnam où le nombre d'OAA français paraît suffisant au regard du potentiel d'adoptions et n'a prévu que récemment de développer une implantation en Inde. Par ailleurs, l'*AFA*, qui a repris une partie des dossiers non traités antérieurement à sa création et transmis par la mission de l'adoption internationale (MAI) du ministère des affaires étrangères, a réalisé, en 2007, 19 % des adoptions internationales pour sa première année d'activité pleine.

C - L'effacement de l'Autorité centrale

L'Autorité centrale n'a pu jouer le rôle que le décret 2006-1128 du 8 septembre 2006 lui confiait en matière de structuration du réseau, de soutien aux OAA, d'aide à leur coordination et à leur contrôle. Conçue non comme une agence ou une direction d'administration centrale mais comme une instance non permanente, elle est présidée par un président de conseil général et comprend des représentants des ministères des affaires étrangères, de la justice et de la famille ainsi que des conseils généraux.

Elle s'est peu réunie, n'a pas rendu son rapport d'activité règlementaire trois années consécutives (2005, 2006 et 2007) et n'a pas participé à des rencontres internationales des autorités centrales (européennes à Riga en 2007 ou internationales à Delhi la même année). Il est vrai que le budget dévolu à son secrétariat général (SGAI), reconduit à hauteur de 400 000 € ne comptait que 19 700 euros affectés aux déplacements, tandis que l'*AFA* disposait, pour le même exercice et pour les mêmes frais de déplacement, de 270 000 euros.

De plus, le secrétariat général a vu ses moyens considérablement réduits lors de la création de l'*AFA*. De 2005 à 2007, ses effectifs sont passés de 24 à 15 agents. Or, une douzaine d'entre eux, soit la quasi-totalité, est constamment mobilisée par l'examen des autorisations de délivrance des visas long séjour adoption, demandées en urgence par les services consulaires et dont la possession est nécessaire à l'entrée sur le territoire français des enfants adoptés. Le manque de personnel, notamment d'encadrement, n'a pas permis au secrétariat général d'épauler l'Autorité de façon satisfaisante.

Le rattachement annoncé de l'Autorité centrale au ministère des affaires étrangères, sous la forme d'un service dirigé par l'ambassadeur en charge de l'adoption internationale (nommé par un décret du 27 juin 2008), devra lui permettre d'exercer pleinement ses missions, ce qui n'a pas été le cas durant la période examinée par la Cour.

II - Des pratiques très diversifiées

A - Dans les relations avec les parents

Nonobstant la diminution du nombre d'enfants adoptables, les OAA français sont confrontés à une demande très supérieure à leurs capacités et ce, indépendamment de leur taille. L'OAA *Enfance Avenir* qui estime disposer des moyens de réaliser 50 adoptions annuelles a reçu, en 2007, 1 203 courriers ; *Médecins du Monde*, le plus important des OAA français, en a enregistré environ 3.000. Pour les associations, la sélection des dossiers constitue donc une étape essentielle. La légitimité de cette sélection s'appuie sur des dispositions réglementaires visant "*ses capacités de fonctionnement et les conditions requises dans les pays dans lesquels il est habilité*"⁷⁸, mais les critères effectivement mis en œuvre peuvent également résulter d'options propres à l'OAA. Les Enfants Reine de Miséricorde, OAA bien établi en Ethiopie et largement composé de parents y ayant adopté, donnent suite à 10 % des 1 500 demandes reçues chaque année. Les familles sélectionnées reçoivent un questionnaire qui leur demande de se positionner vis-à-vis de l'engagement catholique de l'organisme. Près de la moitié des enfants adoptés par l'intermédiaire de l'association est composée des fratries de deux ou trois enfants. *Enfance Avenir*, pour sa part, privilégie les démarches fondées sur le désir raisonné d'enfant par rapport à des motivations à caractère humanitaire.

La commission nationale des *Amis des Enfants du Monde*, quant à elle, examine une centaine de dossiers par an⁷⁹, l'instruction des 1.500 demandes initiales, environ⁸⁰, étant confiée contradictoirement à deux couples de bénévoles, délégués départementaux ayant reçu la formation prévue par les textes réglementaires⁸¹ ; la proportion des demandes acceptées s'avère ainsi, en moyenne, de l'ordre de 8 à 10 %. *Médecins du Monde*, de son côté, a développé une procédure d'autant plus

78) Code de l'action sociale et des familles, article R 225-41.

79) 106 en 2005, 143 en 2006 et 90 en 2007

80) L'OAA ne centralise pas l'information : le nombre de demandes initiales n'est connu que dans chaque délégation départementale.

81) Décret 2002-575 du 18 avril 2002, articles 27, 32 et 34.

professionnalisée que l'association propose à l'adoption, de façon croissante, des enfants connaissant des handicaps ou des problèmes de santé. Sur les trois dernières années, la proportion des enfants adoptés présentant des "besoins spéciaux" est ainsi passée de 9,8 % en 2005 à 16 % en 2007. Un comité d'éthique interne travaille à rendre plus objectifs les critères de sélection. Les dossiers des adoptants sont examinés par deux commissions et des entretiens préalables avec des psychologues et des professionnels de l'adoption sont organisés. Les dossiers admis à passer devant la "commission définitive" ne représentent que 17 % des lettres de candidature reçues par l'organisme ; 16% d'entre eux y sont refusés ; le taux global d'acceptation est ainsi de 14% des demandes.

Enfance Avenir, qui suit une procédure comparable, fait état d'un taux inférieur, d'environ 10 %⁸². Après une première acceptation, l'OAA impose en effet un délai de réflexion de l'ordre de six mois qui aboutit à un taux d'abandon de 45 % des demandes initiales ; en outre, l'examen des dossiers met en évidence le poids des demandes irrecevables, au regard de la législation française (6 %) ou des dispositions des Etats d'origine (13 %). Ces derniers, en effet, imposent parfois des conditions tenant à l'âge ou à la situation matrimoniale et financière des parents postulants.

Au regard du fonctionnement des OAA associatifs, l'AFA peut apparaître comme un recours. Même si elle tient compte des critères, par exemple d'âge ou de revenu, exigés par les pays d'adoption, et si elle a dû mettre en place des critères plus ou moins bien acceptés par les adoptants (tirage au sort, ordre d'arrivée...) pour classer les dossiers, l'agence ne pratique aucune sélection et enregistre tous les dossiers qui lui sont adressés pour les transmettre aux autorités des Etats d'origine si elle estime le document complet. Le délai moyen de constitution de dossier constaté par la Cour, tous pays d'origine confondus, est de quatre mois, soit une durée équivalente à celle observée à *Enfance Avenir*, pour les dossiers, complexes, en direction de la Russie. En outre, le service rendu aux parents diffère puisque les OAA associatifs, au contraire de l'AFA, se chargent des opérations à l'étranger, notamment des traductions assermentées et épaulent généralement les parents dans les nombreuses démarches administratives nécessaires.

La divergence des pratiques s'affirme également en matière de mise en relation des parents et de l'enfant adoptable. La Cour, qui a examiné à l'AFA des dossiers individuels et la base informatique de

82) Année de référence : 2006. 1.065 demandes reçues par *Enfance Avenir* et 102 conventions signées.

gestion, constate une disparité du traitement et du suivi selon les zones géographiques. La surveillance de la durée de validité des documents, dont l'agrément des postulants, n'est pas systématiquement assurée ; l'information des parents pendant cette période cruciale, dont la durée varie selon les destinations⁸³, semble insuffisante. Dans la perspective d'une gestion de masse des dossiers, l'AFA devra harmoniser et moderniser ses procédures.

Autorisés par la réglementation à refuser des demandes en raison de l'insuffisance de leurs moyens, certains OAA associatifs, parmi les plus professionnalisés, semblent mieux à même d'assurer un suivi personnalisé. Le délai moyen d'apparement, entre la signature de la convention de mise en relation et la première présentation de l'enfant n'en est pas modifié⁸⁴, mais l'accompagnement des postulants, en amont, facilite la réussite de l'adoption ; le nombre de parents refusant l'enfant, est marginal à *Enfance Avenir* puisque seulement 6 % des enfants russes proposés n'ont pas été acceptés par les adoptants.

B - Dans les contributions financières

L'habilitation des OAA pour un Etat d'origine s'accompagne de l'approbation par le MAEE du "décompte des frais" que l'association sera autorisée à demander aux parents. Les montants, très variables selon les OAA (de 2.929 € à 8.861 € pour les OAA habilités en Colombie, de 3.999 € à 6.929 € en Ethiopie) mais aussi selon les Etats d'origine envisagés (en 2007, de 3.030 € pour le Brésil à 6.849 € pour Haïti avec *Médecins du Monde*) sont difficilement comparables, en l'absence d'une analyse détaillée des prestations. Au surplus, les décomptes ne comportent jamais le coût des voyages et des séjours sur place, pourtant inévitables, puisque la présence des parents est exigée par les autorités locales. En Russie, par exemple, selon l'information donnée par *Enfance Avenir* aux postulants, ces frais font doubler le montant initial, arrêté à 8.578 €(hors Moscou). L'absence de prise en compte de ces éléments, en partie à la discrétion des familles, se comprend mais rend difficile la comparaison entre OAA, certains assurant de fait ce dernier service, pour un coût supplémentaire. Ainsi, *Les Enfants Reine de Miséricorde* qui disposent d'infrastructures sur place, se chargent-ils des voyages et séjours en Ethiopie contre le versement forfaitaire de 1 468 € pour un accompagnant d'un enfant de moins de deux ans.

83) six mois à un an pour le Mali, trois à quatre ans pour la Lettonie.

84) Environ 18 mois pour la Russie à *Enfance Avenir*; du même ordre à *Médecins du monde* pour Haïti et le Vietnam mais de 3 à 4 ans pour la Chine et la Colombie.

La structure du décompte officiel est fixée par les pouvoirs publics et distingue trois parts, la première relative à la contribution des familles au fonctionnement général de l'association, la deuxième représentative des frais de constitution du dossier et la troisième des procédures locales. Cette dernière fraction fait l'objet de dépenses sur place, notamment en matière de frais de justice ou de visas ; elle est généralement effectuée par l'intermédiaire des représentants locaux de l'OAA. Parfois soumise à l'audit légal des autorités locales (Russie), la comptabilité des bureaux étrangers des OAA n'est pas pour autant reprise dans les comptes que la Cour a examinés⁸⁵, à l'exception de ceux des *Enfants Reine de Miséricorde* qui enregistrent en charge les versements à ses correspondants locaux ; cette partie du décompte est donc autorisée sur la seule base des budgets prévisionnels annoncés, divisés par un nombre forfaitaire de dossiers à instruire annuellement. La participation aux frais de fonctionnement de l'organisme en France, est autorisée sur la même base ; pour deux OAA, *Médecins du Monde* et *Enfance Avenir*, elle paraît inférieure aux coûts effectifs. D'autres décomptes, comme ceux des *Amis des Enfants du Monde*, suivent une logique différente puisque l'OAA, avec l'accord du SGAI, procède à la mutualisation des coûts, pour tous les Etats d'origine, très différents, où elle intervient (Ethiopie, Haïti, Philippines et Corée).

Les comptes de l'Agence française de l'adoption ne fournissent pas de références : son fonctionnement est en effet assuré par les subventions publiques ; elle ne demande pas de participation aux postulants (hormis le remboursement des frais d'envoi et de traduction du dossier) et ne se charge pas de leur accompagnement sur place non plus que de la bonne fin des procédures locales. En 2008, l'Agence rémunère neuf correspondants locaux à l'étranger (CLE) présents dans six pays⁸⁶ ; en Russie, il existe également des correspondants appelés coordinateurs régionaux⁸⁷, non rémunérés par l'Agence, qui proposent aux candidats à l'adoption, dans le cadre d'un contrat-type, des prestations dont le coût est pris en charge par ces derniers. En règle générale, les candidats à l'adoption qui ont choisi l'AFA doivent ainsi faire face seuls aux diversités des situations et des intermédiaires, dans des pays dont ils ne maîtrisent généralement ni la langue ni la réglementation. L'AFA, qui estime ne pas disposer des moyens nécessaires pour assurer cet

85) Médecins du Monde qui utilise ses représentations à l'étranger reprend les dépenses en cause dans la comptabilité générale de ses bureaux mais sans qu'il soit possible d'isoler ce qui relève de l'adoption internationale.

86) Brésil, Colombie, Madagascar, Népal, Russie et Vietnam.

87) Ces coordinateurs régionaux sont tenus d'adhérer à une charte de bonnes pratiques et les parents adoptants doivent adresser à l'Agence copie des contrats passés avec le coordonnateur.

accompagnement financier (« ses correspondant locaux n'étant pas systématiquement en mesure de répondre aux nécessités administratives d'un opérateur français »), envisage de collecter des données à ce sujet mais n'a pas encore mis en œuvre le principe du questionnaire rétroactif "qualité et coût", pourtant en vigueur dans plusieurs OAA, afin d'actualiser en permanence l'information délivrée.

C - Dans l'organisation dans le pays d'origine

Les écarts observés dans le montant des décomptes de frais demandés aux parents s'expliquent, en partie, par la nature des services proposés sur place. L'accompagnement personnalisé que propose *Enfance Avenir* en Russie s'appuie ainsi sur un bureau moscovite dont le coût est supérieur à la participation demandée aux parents pour le fonctionnement de l'association en France (2 825 € contre 2 294 €). Il n'est toutefois pas certain que le recours à des structures plus légères garantisse aux parents un moindre coût final ou un meilleur service.

Le fonctionnement à l'étranger de certains OAA qui font appel à des structures complexes, liées les unes aux autres pose question. La Cour note qu'en Ethiopie, les *Amis des Enfants du Monde* ont longtemps agi exclusivement par l'intermédiaire de *SOS Enfants d'Ethiopie - Les Enfants du Toukoul*. Les *Enfants Reine de Miséricorde*, quant à eux, interviennent par le biais de deux associations de droit éthiopien, *Bethe Hisanat Mahiber* et *The Children of Queen Mercy*. Quant à l'*AFA*, qui a dû licencier la première personne qu'elle avait recrutée pour la représenter à Moscou, elle procède actuellement au recrutement de correspondants adjoints dans les régions, notamment sibériennes, où elle est accréditée ; elle verse une rémunération en contrepartie de chaque adoption, en fonction des frais engagés présentés, sans que les modalités de son contrôle n'apparaissent clairement.

Pour les OAA associatifs, le respect des exigences croissantes des Etats d'origine quant au suivi, en France, des enfants adoptés revêt une importance particulière : le respect des dates, la qualité des informations retransmises intéressent l'image de l'organisme, au plan local et conditionnent, de fait, l'accès aux adoptions futures. Au-delà des obligations contractées vis-à-vis de l'Etat d'origine, ces OAA prennent des initiatives visant à maintenir le lien avec les familles adoptantes. Ainsi, *Les Enfants de Reine de miséricorde* organisent-ils une session annuelle de deux jours, réunissant les familles adoptives ; tous les deux ans, un voyage de retour en Ethiopie est proposé, à l'intention des jeunes adolescents originaires de ce pays. Pour le suivi contractuel des enfants adoptés par son intermédiaire, l'*AFA*, outre ses propres relances adressées

aux familles n'ayant pas tenu leurs engagements, fait avant tout appel à ses correspondants départementaux, bien que certains conseils généraux n'aient pas encore procédé à leur désignation.

III - Une coordination à renforcer

A - Des moyens dispersés

Le défaut de coordination de l'action française à l'étranger, voire la concurrence entre les OAA, se manifeste dans la démultiplication des contacts avec les autorités compétentes des Etats d'origine et l'éparpillement des interventions. La modicité des subventions consenties, - 3,5% du budget de fonctionnement de *Médecins du Monde - adoptions*, par exemple, moins de 1% de celui des *Enfants Reine de Miséricorde* - et les dispositions du décret du 18 avril 2002 qui subordonne la contribution des postulants à l'acceptation de leur dossier, font que ces coûts sont, de fait, financés par les parents adoptants, à travers le décompte des frais. Dans ces conditions, la situation financière de certains OAA paraît fragile : *Enfance Avenir* est déficitaire pour les trois exercices contrôlés par la Cour et l'équilibre de la branche adoption de *Médecins du Monde* semble en partie tenir à la mutualisation des coûts entre cette branche et les autres activités de l'association, notamment financées par le recours à la générosité publique. La situation est préoccupante car les possibilités d'adoption que les OAA peuvent offrir aux postulants sont fonction du contrôle de leur représentation sur place et de la qualité des relations que l'association française peut nouer avec les interlocuteurs compétents des administrations des Etats d'origine.

B - Des synergies à développer

Si, par le passé, des parents adoptants ayant noué des liens particuliers avec un pays pouvaient aider d'autres parents à y adopter à leur tour, l'évolution juridique et diplomatique de l'adoption internationale modifie la situation. La présence d'OAA étrangers, fortement structurés, fragilise la place des petites associations françaises ; le recul de la position de la France le traduit. La croissance des demandes des parents et les conditions d'adoptabilité posées par certains pays nécessitent, en outre, une rigueur accrue dans la gestion des dossiers et demandent un accompagnement constant des parents. D'importants moyens, notamment au plan local, deviennent ainsi indispensables ; à cet égard, l'expérience de mutualisation actuellement en cours à Madagascar est à encourager.

Ce contexte rend nécessaire une professionnalisation des OAA qui s'avère délicate en dessous d'un certain seuil d'activité et de moyens.

C - Le lien avec les actions humanitaires

Dans le cadre de la mise en place de la convention de La Haye, ou en dehors de celle-ci pour les Etats non signataires, les Etats d'origine des enfants adoptables souhaitent de plus en plus fréquemment que l'adoption internationale permette d'améliorer le cadre de vie et le fonctionnement des orphelinats locaux ou de l'aide à l'enfance en difficulté. En parallèle à leur activité d'adoption, les OAA sont ainsi amenés à conduire une politique d'action humanitaire et, par exemple, concluent des conventions d'aide avec les autorités régionales concernées.

Il s'agit là d'une dimension nouvelle pour des OAA comme *Enfance Avenir* qui s'est, dès l'origine, construit pour l'adoption et a dû ultérieurement créer une association spécialisée qui recueille et emploie les dons humanitaires. Les *Amis des Enfants du Monde*, à l'inverse, sont nés d'actions de parrainage, évoluant vers l'adoption et font reposer une large part de leur activité sur les liens étroits qu'ils entretiennent avec des institutions locales. Les *Enfants de Reine de Miséricorde* ont développé, dès l'origine, des actions humanitaires liées aux activités d'adoption, à travers l'association jumelle *Les Amis de Reine de Miséricorde*. La séparation des deux volets n'est pas toujours assurée de manière satisfaisante, y compris pour une association comme *Médecins du Monde*.

Si la signature d'accords bilatéraux de coopération entre la France et les Etats d'origine intéressés a pu encadrer le dispositif, le développement insuffisamment maîtrisé de partenariats locaux peut toutefois, à terme, placer la France dans une position qui n'est pas la sienne⁸⁸. Il appartiendrait à l'Autorité centrale d'élaborer, en la matière, une doctrine et des recommandations fortes, respectueuses des dispositions de la convention de La Haye, notamment de l'indépendance des représentants locaux des OAA à l'égard des orphelinats. Le maintien d'actions humanitaires spécifiques, si le principe en était conservé, gagnerait en outre à être entouré de garanties. Dans cette optique, la création d'un fonds public spécifique, s'interposant entre chaque OAA française et les autorités locales, pourrait s'avérer utile, si la gestion en était confiée à l'*Autorité centrale*.

88) Certains Etats d'accueil ont déjà été conduits, face à des parrainages soulevant des difficultés éthiques, à renoncer à toute intervention.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La situation des OAA en France est caractérisée par un grand émiettement. La création d'un organisme autorisé de droit public aurait dû s'accompagner d'une modernisation de l'ensemble des opérateurs.

Or, la Cour a constaté l'insuffisance de pilotage du dispositif français de l'adoption internationale et la disparité du service rendu comme des coûts affichés. Afin de mieux garantir, conformément aux engagements résultant de la ratification de la convention de La Haye, la protection des enfants et la sécurité des procédures et d'éviter ainsi d'éventuelles dérives éthiques ou financières, la Cour recommande :

1) la mutualisation des moyens des OAA existants et la limitation de la durée de leur habilitation pour chaque Etat d'origine ;

2) la mise au point d'un véritable compte-type des frais d'adoption, autorisant la comparaison des prestations et intégrant la comptabilité des opérations réalisées à l'étranger ;

3) la conclusion, dans les meilleurs délais, d'une convention d'objectifs et de gestion avec l'AFA assortie d'indicateurs de performance ;

4) le renforcement du contrôle sur place des correspondants locaux et de l'activité des OAA par le moyen des postes consulaires, notamment dans les Etats d'origine où la France est peu présente, afin de garantir la qualité du recrutement et la transparence des modalités de rémunération de ces correspondants ;

5) le lancement d'une réflexion sur la nature et l'encadrement des liens entre adoption internationale et action humanitaire.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

Vous trouverez ci-après les éléments de réponse que les recommandations, figurant dans l'insertion de la Cour des comptes « L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale », appellent de ma part.

« La mutualisation des moyens des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) existants et la limitation de la durée de leur habilitation pour chaque Etat d'origine. »

Pour 2009, le Secrétariat général de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI) a prévu, dans le cadre de la mise en œuvre du rapport Colombani, que le principe de l'attribution et le montant des subventions aux organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) prendrait en compte les projets mutualisés que ceux-ci mettront en place : conventions entre organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) autour d'un projet commun – financement mutualisé de correspondants locaux et de programmes de formation communs.

La limitation de la durée de l'habilitation de l'organisme français autorisé pour l'adoption internationale (OAA) pour chaque pays d'origine ne figure pas dans les textes réglementaires ; il est toutefois prévu que l'absence d'activité en matière d'adoption pendant trois années consécutives pourra entraîner un retrait d'habilitation. En 2008, trois organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) (Diaphanie, Païdia et de Pauline à Anaëlle) se sont vus retirer leur habilitation pour respectivement le Brésil, la Biélorussie et l'Ukraine. En 2009, sur la base d'un manque flagrant d'activité, les organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) Ayuda, La Cause et Edelweiss-Accueil feront très probablement l'objet d'un retrait d'habilitation sur plusieurs pays. Au-delà de cette procédure, il est effectivement possible d'envisager un changement de la réglementation en imposant une habilitation, par exemple d'une durée de trois ans, éventuellement renouvelable au vu du bilan des activités de l'organisme français autorisé pour l'adoption internationale (OAA).

« La mise au point d'un véritable compte-type des frais d'adoption, autorisant la comparaison des prestations et intégrant la comptabilité des opérations réalisées à l'étranger. »

L'arrêté du 23 octobre 2002 fixe un modèle de décompte des sommes demandées par les organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) aux candidats à l'adoption. Ce décompte type mentionne notamment la participation aux frais de fonctionnement de l'organisme français autorisé pour l'adoption internationale (OAA), les frais de dossier, les frais de procédure locale, la participation à l'entretien de

l'enfant à l'orphelinat. Depuis plusieurs années, le Secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI) s'est efforcé d'obtenir des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) agissant dans un même pays une harmonisation du décompte de frais afin d'éviter des écarts de coûts trop importants. Toutefois, cette procédure ne rend pas compte du total des dépenses effectuées par chaque famille (voyage, hébergement, dons en nature ou espèces aux orphelinats). Afin de remédier à cette situation, le Secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI) prévoit de demander aux organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) d'établir, en liaison avec les familles, après chaque adoption réalisée un relevé de toutes les dépenses acquittées, justificatifs à l'appui.

« La conclusion dans les meilleurs délais, d'une convention d'objectifs et de gestion avec l'Agence française de l'adoption (AFA) assortie d'indicateurs de performance. »

Une concertation a été engagée depuis plusieurs semaines entre les ministères de tutelle (ministère des affaires étrangères et européennes, ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité) et l'Agence française de l'adoption (AFA). Le projet de convention d'objectifs et de gestion a été présenté au Conseil d'Administration de l'Agence française de l'adoption (AFA) le 10 décembre prochain et une signature de ce document est prévue en mars-avril 2009.

« Le renforcement du contrôle sur place des correspondants locaux et de l'activité des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) par le moyen des postes consulaires, notamment dans les Etats d'origine où la France est peu présente, afin de garantir la qualité du recrutement et la transparence des modalités de rémunération de ces correspondants. »

Le Secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI) partage la préoccupation exprimée par la Cour d'un renforcement du contrôle des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) et de leurs correspondants sur le terrain. Il est impératif que puisse être vérifiée leur aptitude à l'accompagnement des familles tout au long des différentes étapes de la procédure ainsi que le respect des règles d'éthique.

A cet effet, un module de formation renforcée a été mis au point avec la direction des ressources humaines. Une formation spécifique sur le métier « adoption » va être mise en place au ministère des Affaires étrangères et européennes en faveur des agents consulaires en fonction, dans des pays d'origine ou devant y être affectés. Par ailleurs, des instructions précises ne manqueront pas d'être adressées prochainement aux postes diplomatiques et consulaires afin que l'agent consulaire en charge de l'adoption exerce une

veille et un contrôle sur les représentants locaux des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA).

En outre, la présence de volontaires de l'adoption internationale (VAI) dans sept postes diplomatiques (un VAI est déjà présent au Cambodge et six autres à venir en Ethiopie, au Guatemala, en Inde, à Madagascar, au Mali et au Vietnam) va constituer un appui à l'action de veille et de contrôle consulaire sur les procédures d'adoption.

Enfin, l'organigramme du service de l'adoption internationale du ministère des Affaires étrangères et européennes qui, à partir de 2009, exercera les attributions d'autorité centrale, au sens de la Convention de La Haye de 1993, comportera un pôle de contrôle des opérateurs (organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) et Agence française de l'adoption (AFA)).

« Le lancement d'une réflexion sur la nature et l'encadrement des liens entre adoption internationale et action humanitaire. »

Le principe de subsidiarité énoncé dans la Convention de La Haye incite à replacer l'adoption internationale dans un système intégré d'aide et de protection de l'enfance privée de famille. Les solutions locales doivent être privilégiées, c'est-à-dire l'aide aux institutions publiques et privées chargées de l'enfance et l'adoption nationale.

Aussi, un programme substantiel de coopération institutionnelle pilotée par l'autorité centrale en faveur de l'enfance privée de famille a-t-il été prévu au titre de l'année 2009. Les pays suivants pourraient en bénéficier :

- les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) : Burkina Faso, Cambodge, Ethiopie, Haïti, Madagascar, Mali, Vietnam ;

- les pays hors ZSP : Guatemala, Inde, Népal

Remarques particulières

« Quant à l'Agence française de l'adoption (AFA), qui a dû licencier la première personne qu'elle avait recrutée pour la représenter à Moscou, elle procède actuellement au recrutement de correspondants adjoints dans les régions, notamment sibériennes où elle est accréditée ; elle verse une rémunération en contrepartie de chaque adoption (...) » (Page 9 – 2-C).

La réalité est la suivante : en Russie l'Agence française de l'adoption (AFA) a recruté sur contrat de droit local et rémunère deux représentants, l'un à Moscou et l'autre à Saint Pétersbourg. Des correspondants en régions ont été sélectionnés par l'Agence française de l'adoption (AFA) mais ne bénéficient ni d'un contrat, ni d'une rémunération. Ce sont les familles qui payent aux correspondants régionaux les frais engagés (traductions, apostilles, frais de dossiers) et leur versent également un dédommagement lié

au service « d'accompagnant ». Cette situation est loin d'être satisfaisante et les autorités russes n'ont pas manqué d'appeler récemment l'attention de l'Agence française de l'adoption (AFA) sur l'absence de statut juridique clair des correspondants régionaux et le non-respect du droit du travail russe.

RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ

Je vous prie de trouver ci-joint les observations que l'insertion de la Cour des comptes «L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale » appelle de ma part.

1- Sur les constats

- Sur l'effacement de l'autorité centrale pour l'adoption internationale(ACAI)

La Cour souligne l'effacement de l'autorité centrale qui n'a pas joué son rôle en matière de structuration du réseau, de soutien aux organismes autorisés pour l'adoption internationale (OAA) et d'aide à leur coordination (le contrôle relève en fait du ministère des affaires étrangères, l'ACAI n'intervient que pour un avis lors de la première demande d'habilitation d'un OAA).

Les insuffisances du fonctionnement de l'autorité centrale me semblent résulter en grande partie du manque de moyens de son secrétariat général (SGAI), observé par la Cour. En effet, même si l'autorité centrale avait pris l'initiative d'un programme de travail clair accompagné de déplacements, celui-ci n'aurait sans doute pas pu être tenu, compte tenu de la charge de travail incombant à la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille (dont dépend le SGAI) et de ses effectifs, le SGAI étant en effet en charge de la mise en œuvre et du suivi des avis et recommandations de l'ACAI.

Au sujet du fonctionnement de l'ACAI, si une certaine continuité a pu être observée malgré la réforme annoncée en 2004, de nouvelles initiatives ont été néanmoins prises comme l'avis en date du 28 juin 2007 relatif à la délivrance des visas dans les procédures d'adoption internationale, la décision d'une mission tripartite d'évaluation de la situation de l'adoption en Haïti en décembre 2007 et l'avis en date du 9 avril 2008 qui s'en est suivi.

En tout état de cause, comme le souligne la Cour, le rattachement prochain de l'autorité centrale au ministère des affaires étrangères lui permettra de remplir pleinement ses missions notamment pour l'implantation et la complémentarité dans les différents pays d'origine, des OAA

- Sur les pratiques diversifiées de l'agence française de l'adoption (AFA)

La Cour constate une disparité des pratiques de l'AFA en matière de traitement et de suivi des dossiers des adoptants selon les zones géographiques. Les correspondants locaux de l'AFA pourraient effectivement être plus présents auprès des adoptants dans certaines zones géographiques et jouer davantage leur rôle d'appui et de contact.

Pour cela j'ai demandé à l'AFA, dans le cadre de l'élaboration de la convention d'objectifs et de gestion, qui va préciser les objectifs, les actions et les indicateurs de résultat de cet opérateur public, de mener une réflexion sur l'action des correspondants locaux et de définir le cadre d'exercice de leur mission. Par ailleurs, en prenant appui sur le pôle Afrique qui fonctionne bien, comme le note la Cour dans son rapport sur l'AFA, la mise en place d'une harmonisation des procédures de suivi des dossiers par les chargés de mission de l'AFA pourrait être inscrite dans les actions à mettre en œuvre par l'AFA, au titre de la convention précitée.

2- Sur les recommandations

Je souscris à l'ensemble des recommandations de la Cour visant à mieux garantir la protection des enfants et la sécurité des procédures.

Sur le plan de l'adoption internationale, la réforme de l'adoption présentée en conseil des ministres du 16 juin 2004, qui s'est concrétisée notamment par la loi du 4 juillet 2005 portant création de l'AFA, avait pour objectifs de :

- renforcer l'autorité centrale dans sa mission de veille, de régulation, de coordination des OAA, notamment dans le cadre d'un conventionnement ;*
- créer un opérateur public, l'AFA, en vue notamment de sécuriser les procédures et d'accompagner les adoptants dans leurs démarches, ce que ne permettait pas le dispositif des OAA, qui ne sont pas autorisés dans tous les départements, dont l'habilitation est ciblée par pays et dont la capacité est limitée.*

Concernant la mutualisation des moyens des OAA existants et la limitation de la durée de leur habilitation, je rappelle que la mutualisation figurait déjà en prémisses dans le décret n°2002-575 du 18 avril 2002 (article R 225-43 du code de l'action sociale et des familles) et que la contractualisation des relations des OAA avec l'Etat par le moyen de conventions d'objectifs et de moyens a été annoncée en conseil des ministres

du 27 août 2008. Une habilitation à durée limitée des OAA, comme proposé dans le rapport des trois inspections sur l'adoption internationale remis aux ministres en 2003, couplée à ce conventionnement, pourrait probablement permettre de remédier à l'éparpillement de l'action des OAA dénoncé par la Cour et renforcer le contrôle desdits organismes.

Par ailleurs, concernant la convention d'objectifs et de gestion avec l'AFA, je précise que les travaux sont bien avancés et que la convention devrait être conclue début 2009.

Enfin je partage le souci de la Cour de lancer une réflexion sur la nature et l'encadrement des liens entre adoption internationale et action humanitaire. Le conseil supérieur de l'adoption sera saisi de cette question portant à la fois sur la possibilité pour l'AFA de développer comme les OAA des actions de coopération envers les pays d'origine, sur les garanties, la charte éthique à respecter en la matière, sur l'équilibre à trouver entre opérateur pour l'adoption et coopération.

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Dans son insertion « L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale », la Cour des comptes émet un certain nombre d'observations sur le fonctionnement des institutions et acteurs chargés en France de l'adoption internationale. S'agissant de l'autorité centrale de l'adoption internationale (ACAI), elle estime que le caractère non permanent de cette institution a nui à l'exercice des missions de régulation, d'animation et de contrôle qui lui sont dévolues. Son Secrétariat général (SGAI), assumé par un service du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), et qui assure la permanence de cette instance, ne peut de son côté assumer pleinement ses fonctions notamment par manque de moyens financiers et humains. A cet égard, la Cour des comptes regrette également que le réseau consulaire et diplomatique, qui permettrait d'avoir une meilleure connaissance du terrain, ne soit pas mis à profit. Par ailleurs, elle relève une certaine confusion des tâches entre l'AFA et l'ACAI/SGAI, qui rend le paysage institutionnel peu lisible, notamment pour les partenaires étrangers. Elle déplore également l'éparpillement et le manque de moyens des Organismes autorisés pour l'adoption (OAA), dont l'action et l'implantation dans les pays d'origine des enfants adoptés, parallèlement à celles de l'AFA, sont peu encadrées et dénotent un manque de stratégie. Enfin, la Cour des comptes relève les moyens très limités affectés au suivi de l'adoption internationale par le ministère chargé de la famille, ainsi que la faiblesse des subventions accordées par ce ministère aux OAA.

Partant de ces constats, la Cour préconise notamment la mise en place d'une autorité centrale « permanente, visible et forte », entièrement dédiée à ces missions, dotée de moyens suffisants, s'appuyant sur le réseau des postes consulaires.

Elle préconise par ailleurs une clarification des rôles, une meilleure coordination et complémentarité de chacun, ainsi qu'un meilleur encadrement de l'AFA et des OAA.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR L'ADOPTION

J'ai l'honneur de vous faire parvenir mes observations relatives à l'insertion intitulé « L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale ».

En premier lieu, l'Agence souhaite transmettre à la Cour des précisions relatives aux mandats et rémunérations des correspondants locaux étrangers. Ces personnels, au nombre de 9, présents dans 6 pays (Brésil, Colombie, Madagascar, Népal, Russie et Vietnam) sont exclusivement rémunérés par l'Agence. Ils ont pour mission de servir d'intermédiaire avec les différentes autorités locales intervenant dans le domaine de l'adoption, soit, dans le cadre d'une demande d'accréditation de l'Agence, soit, pour le traitement et suivi des dossiers des candidats français à l'adoption, de recevoir et transmettre les dossiers auprès des autorités locales compétentes, d'informer et de conseiller les familles se rendant dans le pays d'origine concerné et d'établir des relations avec les différents orphelinats, sous le contrôle direct et permanent du siège de l'Agence à Paris.

A cet effet, les correspondants locaux étrangers ne reçoivent aucune rémunération des candidats à l'adoption et, indépendamment des contacts quotidiens qu'ils réalisent avec le siège de l'Agence, font remonter un rapport mensuel d'activité contenant, notamment, une analyse précise de la situation de l'adoption dans le pays au sein duquel ils exercent leur mission.

Parallèlement, une organisation différente a été mise en place au sein de la Fédération de Russie, compte tenu du grand nombre de régions, des différentes législations en vigueur dans chacune d'elles et de la superficie du pays.

Ainsi, l'Agence dispose de deux représentants en Russie, l'un à Saint Pétersbourg et l'autre à Moscou. Ces derniers exercent leurs activités dans les mêmes conditions que les correspondants locaux étrangers en place dans d'autres pays partenaires, mais ont également pour mission de contrôler et harmoniser le travail des coordinateurs régionaux présents dans chacune des régions où l'AFA exerce son activité.

Ces coordinateurs régionaux sont des personnes reconnues pour leur expérience dans le domaine de l'adoption, le caractère éthique de leur travail et la qualité de ce dernier. Ils ont tous signé la « Charte de bonnes pratiques du coordinateur régional à disposition des familles françaises adoptant en Fédération de Russie par l'intermédiaire de l'Agence française de l'adoption », définissant le cadre au sein duquel ils exercent leur activité, sous le contrôle permanent des représentants de l'AFA. Ils ne perçoivent aucune rémunération de l'Agence et signent, avec chaque candidat orientant son projet dans la région concernée, un contrat définissant de manière précise les prestations à réaliser et les coûts de ces dernières (page 9 du rapport). Un contrat type, correspondant au cadre défini par la Charte de bonne conduite, a été rédigé par l'AFA et transmis à chaque coordinateur régional par l'intermédiaire des représentants de l'AFA en Russie. Une copie du contrat signé est systématiquement demandée aux candidats par l'Agence, avant l'envoi du dossier en Russie, afin de contrôler la bonne application des principes de la Charte par le coordinateur régional, dans ses rapports avec les familles françaises. Si un coordinateur régional venait à sortir du cadre défini par la Charte, ce dernier serait immédiatement exclu de la liste tenue par l'Agence.

Dans un second temps, l'Agence souhaite indiquer à la Cour que, dans le cadre de l'envoi des rapports de suivi post-adoption, l'Agence adresse aux familles ne tenant pas leurs engagements des courriers de relance réguliers, en plus du travail réalisé par les correspondants départementaux. Par ailleurs, la base de données, dans sa prochaine évolution prévue pour la fin d'année 2008, permettra de générer des alertes systématiques automatisées relatives aux échéances d'envoi de ces rapports, de manière personnalisée. Ces alertes seront également aussitôt transmises aux correspondants départementaux de l'Agence, la base de données AFA leur étant déjà accessible, en lecture seule.

Par ailleurs, l'Agence souhaite porter à la connaissance de la Cour le fait que, malgré un nombre d'OAA important au Vietnam, l'Agence a néanmoins enregistré 37 adoptions en 2007 et 108 en 2008, 2 447 candidats à l'adoption étant inscrits sur la liste d'attente de ce pays. Quant à l'Inde, le GIP vient d'être enregistré par cet Etat comme entité partenaire (6 novembre 2008), aux termes de démarches initiées en février 2007.

Enfin, la disparité du traitement et du suivi des dossiers, évoqués par la Cour, est une conséquence de la diversité de l'organisation interne des pays partenaires de l'Agence. En effet, la Cour note, à juste titre, que la période durant laquelle le projet des candidats à l'adoption est examiné par les pays d'origine est une période cruciale et variable selon les destinations, pouvant attendre 4 années dans un certain nombre de pays. L'Agence observe qu'un nombre important de pays partenaires ne donnera, malgré des demandes répétées, aucune nouvelle de l'avancement individuel des dossiers d'adoption présentés. A titre d'exemple, la Colombie, une fois le dossier

examiné et enregistré, ne transmettra aucune nouvelle à l'AFA avant qu'une proposition d'enfant ne soit adressée à la famille via l'Agence. Ce point fait systématiquement l'objet de discussions lors des déplacements de l'Agence.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION
« LES AMIS DES ENFANTS DU MONDE »**

La Cour recommande « 1) la mutualisation des moyens des OAA existants et la limitation de la durée de leur habilitation pour chaque Etat d'origine ; »

Réponse : Nous attirons votre attention sur la difficulté de la mise en œuvre de cette recommandation car les relations avec les partenaires sont longues à mettre en œuvre et supposent une bonne compréhension mutuelle, et ceci ne peut se faire que dans le moyen ou long terme.

Si nous souscrivons au fait que les OAA doivent être en permanence auditées pour s'assurer qu'aucune dérive n'est constatée par rapport aux directives gouvernementales ainsi que par rapport à celles de la Convention de La Haye, il faut que les accréditations puissent être renouvelées facilement, sans délai ni documentations administratives pénalisantes.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION
« LES ENFANTS DE REINE DE MISÉRICORDE »**

1. Observations sur le fond.

a. Observations d'ordre général.

Alors que les OAA fonctionnent, depuis plus de 20 ans pour certains, avec sérieux et professionnalisme, sur la base du bénévolat, avec une dotation en fonds publics dérisoire eu égard à leur efficacité et leurs résultats, et une grande satisfaction des usagers, un bon nombre d'expressions utilisées par la Cour des comptes pour les qualifier – « un ensemble hétérogène », « des pratiques très diversifiées », « des moyens dispersés », « un grand émiettement », « La Cour s'interroge... » - confère au document une connotation générale plutôt négative. Elle nous semble injuste et de nature à alimenter, dans le public, le doute sur la qualité et la probité des acteurs de l'adoption internationale.

**II.-Des pratiques très diversifiées
B.-Dans les contributions financières**

Selon la Cour : « . La comptabilité des bureaux étrangers des OAA n'est pas pour autant reprise dans les comptes que la Cour a examinés, à l'exception de ceux des Enfants Reine de Miséricorde qui enregistre en charge les versements à ses correspondants locaux ; »

II.-Des pratiques très diversifiées/

C.-.Dans l'organisation dans le pays d'origine

Selon la Cour : « ... La Cour s'interroge ainsi sur le fonctionnement à l'étranger de certains OAA... »

Réponse : Nous regrettons que les interrogations de la Cour n'aient pas été levées par un examen de la comptabilité des bureaux étrangers de chaque OAA contrôlé et non pas seulement de celle des bureaux étrangers de 'Les Enfants de Reine de Miséricorde'.

III.-.Une coordination à renforcer

C.-.le lien avec les actions humanitaires

Selon la Cour : « dans cette optique, la création d'un fonds spécifique, s'interposant entre chaque OAA française et les autorités locales, pourrait s'avérer utile, si la gestion en était confiée à l'Autorité centrale.... »

Réponse : Si le fonds spécifique, dont la création est suggérée, est alimenté par des fonds publics, il va de soi que sa gestion par l'Autorité centrale est légitime. Par contre s'il s'agissait de réunir des fonds d'origine privée, collectés par les différents OAA, le résultat immédiat serait la fuite des donateurs, une perte d'efficacité et de transparence inévitables par rapport à la situation actuelle.

2. Observations relatives à l'OAA « Les Enfants de Reine de Miséricorde »

II.-Des pratiques très diversifiées

B.-.Dans les contributions financières

Selon la Cour : « Les Enfants de Reine de Miséricorde qui disposent d'infrastructures sur place, se chargent des voyages et séjours en Ethiopie contre le versement forfaitaire de 1 468 € pour un accompagnant. »

Réponse : Cette somme de 1 468 € couvre non seulement les frais de voyage et de séjour d'un accompagnant, comme le laisse entendre la phrase, mais aussi le voyage de l'enfant adopté.
