

## **MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DEFINITIF DE L'INSPECTION IGAS / IGAE**

A titre d'introduction, l'Agence souhaite préciser aux Administrateurs que l'Audit IGAS-IGAE, débuté en juillet 2010 et conclu en décembre de cette même année, a donné lieu, au cours de la mission, à la rédaction d'un dossier interne volumineux et complexe, à la demande des Inspecteurs, ainsi qu'à des entretiens avec les personnels du GIP.

Parallèlement, l'Etablissement a, dans le cadre des actions formalisées au sein du document COG Etat-AFA 2009-2011, poursuivi son travail permettant de mettre en œuvre les 30 objectifs de ce document, dont l'état d'avancement a fait l'objet de plusieurs présentations en Bureau, Conseil d'Administration et réunion dédiées (21 objectifs atteints et 7 actuellement en cours de réalisation et/ou finalisation).

Ainsi, l'Agenda proposé par la Mission IGAS-IGAE ne doit pas être analysé comme exclusif.

Le rapport définitif de la Mission d'Inspection, rendu au mois de février 2011, comporte 42 recommandations dont l'AFA a choisi de faire une analyse en cinq paragraphes dédiés en fonction de son stade d'engagement :

- **Recommandations déjà réalisées** (11)
- **Recommandations en cours de réalisation** (9, dont 4 nécessitant une décision préalable quant au renouvellement du GIP)
- **Recommandations à réaliser** (8, dont 4 nécessitant une décision préalable quant au renouvellement du GIP)
- **Recommandations ne concernant pas le GIP** (10)
- **Recommandations pour lesquelles le GIP demande un arbitrage des Administrateurs quant à l'opportunité de leur mise en œuvre** (4)

Par ailleurs, une synthèse commentée des recommandations est jointe au présent document (annexe 1), permettant de rapidement prendre connaissance de l'état d'avancement de la mise en application de ces recommandations.

Il est à noter que certains objectifs portant, notamment, sur la modification de la Convention Constitutive, seront facilement mis en œuvre dans le cadre d'un travail conjoint de l'AFA et la DGCS, à l'occasion de la nouvelle rédaction de celle-ci. Néanmoins, une décision quant au renouvellement du mandat de l'Agence devra intervenir préalablement à la réalisation concrète de ce travail qui, par ailleurs, fait d'ores et déjà l'objet d'une analyse interne.

Enfin, l'Agence attirera l'attention des Administrateurs sur la délicate mise en œuvre de certaines recommandations compte tenu de la singularité de sa structure et de ses missions. Ainsi, le GIP demandera au Conseil d'Administration de se prononcer afin qu'une décision puisse être prise sur chacune d'elles.

## **I. RECOMMANDATIONS DEJA REALISEES**

### **Recommandation n°2 (AFA/SAI)**

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

Il a été acté au cours des derniers Conseils d'Administration que la réunion annuelle des correspondants locaux à l'étranger organisée en 2010 sera reconduite en 2011. Celle-ci est déjà prévue au cours du mois de juin. Comme l'année précédente, il sera proposé aux membres du SAI de se joindre à cette rencontre et de prendre part aux échanges. Le programme des réunions sera également transmis en amont au SAI.

En ce qui concerne les déplacements dans les pays où sont présents les CLE, ces derniers sont très réguliers sans pour autant qu'une règle d'annualité de ces déplacements ait été fixée. En effet, depuis 2009, la quasi-totalité de ces pays a reçu au moins 2 visites de la Directrice Générale et de la rédactrice. Certains pays comme la Russie, Haïti ou la Colombie ont reçu au moins 3 visites. En revanche, compte tenu de la faible activité du Cambodge et du Népal, il n'a pas été jugé opportun d'effectuer ces déplacements. L'obligation stricte d'une annualité de ces déplacements ne semble donc pas opportune compte tenu du coût, du poids organisationnel de sa mise en œuvre et de l'aléa inhérent à l'actualité de l'adoption internationale. L'Agence propose donc de répondre favorablement à cette recommandation en s'aménageant la possibilité de reporter les missions prévues en raison d'une actualité internationale défavorable.

### **Recommandation n°4 (AFA)**

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

Cette procédure est mise en œuvre depuis septembre 2010 afin de proposer à la Directrice Générale une fiche synthétique exprimant l'avis des correspondants locaux sur l'opportunité d'un partenariat avec l'établissement visité. Les fiches synthétiques des crèches pour lesquelles un préaccord a été signé ont été portées à la connaissance des membres du Conseil d'Administration du 5 octobre 2010. Par ailleurs, une fiche interne plus complète (une quinzaine de pages) est rédigée et constamment mise à jour au gré des différentes rencontres et déplacements au sein des institutions.

### **Recommandation n°16 (AFA)**

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

La méthodologie d'élaboration des programmes de formation repose notamment sur quatre grands principes généraux qui ont été présentés aux Administrateurs de l'AFA lors des derniers Bureau et du Conseil d'administration des 16 mars et 6 avril 2011.

### **Recommandation n°17 (AFA)**

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

La comptabilité analytique 2011 permet d'ores et déjà d'individualiser les crédits de formation initiale et continue à destination des correspondants départementaux.

Le projet de budget 2012 mentionnera explicitement les crédits alloués à ce poste de dépense. Dès la validation de celui-ci et au commencement de l'exercice, un engagement comptable du montant défini sera saisi et permettra de réserver les crédits à cet effet.

### **Recommandation n°21 (AFA/SAI/DGCS)**

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

Depuis 2009, l'Agence Française de l'Adoption s'est efforcée d'intégrer davantage les associations familiales dans son processus décisionnel mais également dans l'accompagnement et l'information des familles. Ainsi, au-delà des réunions avec ces associations qui ont pour vocation de transmettre des informations utiles à l'ensemble des familles via leurs propres réseaux, l'AFA a régulièrement organisé des réunions de préparation à la rencontre avec leur enfant en collaboration avec l'APPO du pays concerné. Par exemple, une journée de sensibilisation a été organisée le samedi 9 avril en partenariat avec l'AFAENAM en faveur des familles en attente d'une proposition d'enfant. L'Agence s'engage donc à maintenir et renforcer cette étroite collaboration avec les APPO. En outre, des modules de formation pour les enfants grands et à besoins spécifiques ont été créés en totale collaboration avec les associations de familles (EFA, APAEC, APAER, PAEPAMA...).

Compte tenu de la mise en œuvre déjà effective de cette recommandation et du fait que l'accompagnement des familles entre pleinement dans son mandat, l'Agence propose que la reconnaissance du principe de l'association des groupements de familles soit inscrite dans la prochaine rédaction de la convention constitutive.

### **Recommandation n°28 (AFA)**

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

L'Agence considère Haïti comme le pays devant prioritairement faire l'objet d'une étude sur les questions d'intermédiation financière. Ce besoin a également été identifié par le SAI, donnant lieu à la rédaction d'un article dédié au sein de la Charte Inter-opérateurs, signée par l'Agence en 2010.

Ainsi, le GIP a rédigé une étude détaillant, notamment, la charge de travail nécessaire à la mise en œuvre de cette intermédiation, document transmis à la DGCS dès décembre 2010, ayant donné lieu à une présentation au Bureau daté du 19 janvier et Conseil d'Administration du 2 février.

Il a été jugé par les Administrateurs qu'il était prématuré de se positionner sur les questions posées par le GIP, eu égard au caractère fluctuant de la situation haïtienne.

Pour mémoire, le GIP estimait à 1 ETP (0.6 au sein de la cellule administrative et financière et 0.4 au sein de l'Agence comptable) la charge de travail générée par la mise en œuvre de l'intermédiation financière en Haïti, telle que décrite au sein de la Charte Inter-opérateurs rédigée par le SAI.

### **Recommandation n°29 (AFA)**

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

Une estimation des coûts engendrés par une procédure d'adoption se trouve dans chaque brochure pays adressée aux familles dès la signature du projet de mise en relation. Depuis septembre 2010, cette estimation des coûts est également consultable via le site internet de l'AFA, sur chacune des fiches-pays où l'AFA réalise des apparentements. L'estimation des coûts présentée correspond aux postes de dépenses prescrits par l'arrêté du 23 octobre 2002.

### **Recommandation n°35 (AFA)**

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

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, des tableaux de bord mensuels sont complétés par les services et transmis au Secrétaire Général, ainsi qu'à la Directrice Générale. Ils font alors l'objet d'une restitution par les responsables de services et donnent lieu à des objectifs fixés par la Direction.

Les services concernés sont : les pôles géographiques, le pôle information et conseil, la cellule administrative et financière, le secrétariat. Enfin, en complément de ces éléments, des statistiques mensuelles sont également produites.

### **Recommandation n°36 (AFA)**

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

Une réunion de services, présidée par la Directrice Générale, avec l'ensemble des collaborateurs, a lieu une fois par mois. Par ailleurs, des réunions hebdomadaires, par service, sont également organisées.

En fonction des problématiques, des réunions thématiques se tiennent régulièrement soit en présence de la Directrice Générale, soit du Secrétaire Général et sont précédées d'entretiens préparatoires avec l'ensemble des personnels concernés.

### **Recommandation n°37 (AFA)**

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

La comptabilité analytique 2011, dont les axes et sous-axes analytiques sont détaillés au sein du rapport général 2010, est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Les axes analytiques identifiés pour l'exercice 2011 sont :

- Axes continentaux : Afrique, Amérique, Asie, Europe (I),
- Axe relatif à l'information des candidats, la communication et la formation des correspondants départementaux (II),
- Axe relatifs aux consommations logistiques du GIP (III),
- Axe relatif aux personnels directionnels, techniques et au montant du loyer (IV).

### **Recommandation n°38 (AFA)**

*Dans la perspective d'une reconduction de la convention constitutive du GIP, la durée prévue à cette convention devra être prise en compte lors de la négociation d'un nouveau bail. L'AFA devra prendre conseil auprès de l'agence France domaine.*

La direction du GIP a rencontré les services de France Domaine le 26 janvier 2011.

Par la suite, et sur les conseils du ministère, le bailleur « Groupama » a été saisi d'une demande, en date du 7 février, visant à baisser le montant du loyer des locaux situés au 19 BD Henri IV. Par réponse en date du 9 mars, le bailleur a fait une proposition à l'Etablissement, correspondant aux recommandations de Bercy, dans le cadre d'un renouvellement de 6 années fermes.

La proposition a été transmise à France Domaine - Ile de France, le 22 mars 2011, donnant lieu à la visite d'une examinatrice en date du 11 avril 2011.

Le GIP est en attente des conclusions de ce service.

## **II. RECOMMANDATIONS EN COURS DE REALISATION**

### **Recommandation n°3 (AFA/SAI/DGCS)**

*Définir avec les autorités de tutelle les obligations des correspondants locaux en matière d'accompagnement des familles.*

Une enquête de terrain est déjà réalisée lors des missions dans les pays d'origine donnant lieu à la rédaction d'un point spécifique dans les rapports de mission. Ceci a notamment été le cas lors du dernier déplacement en Colombie. Par ailleurs, une fiche synthétique portant sur l'organisation du temps de travail des différents correspondants locaux à l'étranger a déjà été réalisée. Ces fiches mentionnent la répartition de leur charge de travail selon trois axes : Administration des dossiers, Accompagnement des familles et enfin relation avec les autorités et institutions locales. Enfin, conformément aux dispositions de la Convention d'Objectifs et de gestion, l'exploitation des questionnaires de satisfaction permettra de mieux quantifier les besoins exprimés par les familles.

Une fiche synthétique par pays pourra être réalisée et faire l'objet d'une présentation aux autorités de tutelles.

### **Recommandation n°5 (AFA)**

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

Malgré un vote en Assemblée Générale datant de mai 2010, l'arrêté modifiant la Convention Constitutive de l'Agence et permettant l'ouverture de régies d'avances n'a été publié qu'à la fin du mois de janvier 2011. Après la parution dudit décret, l'AFA s'est attachée à la rédaction de l'arrêté cadre, nécessaire à la création des régies d'avances en Russie et au Vietnam. Cet arrêté est actuellement en attente de signature de la Direction Générale des Finances Publiques. Dès obtention de cet arrêté, l'AFA présentera les actes constitutifs des régies et de nomination des régisseurs aux Administrateurs, ainsi qu'aux Contrôleur Général Economique et Financier, modifiera les contrats des régisseurs, ouvrira les comptes bancaires et procédera au recrutement des coordinateurs russes. Parallèlement, elle effectuera une session de formation auprès des régisseurs désignés au sein de chacun de ces pays. L'Agence a donc pris l'ensemble des dispositions visant à satisfaire la recommandation des inspecteurs et reste dans l'attente de la signature de l'arrêté cadre.

### **Recommandation n°11 (AFA/SAI/DGCS)**

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

L'Agence a débuté le travail relatif à l'énumération des points à ajouter à la nouvelle Convention Constitutive. Dans l'hypothèse d'un avis favorable de l'Assemblée Générale et des ministères du Budget et de la Cohésion Sociale quant au renouvellement du mandat du GIP, des réunions dédiées à cette problématique avec les ministères de tutelle seront particulièrement nécessaires.

### **Recommandation n°26 (AFA/SAI)**

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

La reconduction du programme des vacaciones de verano a fait l'objet d'une validation au cours du Conseil d'Administration du 6 avril 2011. Ce programme sera toutefois organisé pour un nombre restreint d'enfants eu égard aux difficultés rencontrées pour trouver des candidats.

### **Recommandation n°27 (AFA/DGCS/CG)**

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

L'Agence est favorable à la mise en place d'un comité de suivi constitué de l'AFA, de la DGCS, de l'ADF et des départements concernés par le 1<sup>er</sup> programme d'été 2010.

Au-delà des quatre rapports de suivi post-adoption recueillis selon le calendrier exigé par la Colombie, le comité mènerait ce suivi sur le devenir des enfants avec les différents acteurs du programme Vacaciones de Verano et à partir d'entretiens succincts « standardisés » et ouverts réalisés auprès des familles (téléphoniques ou rencontres) selon un rythme à définir. Chaque programme suivant prendrait en compte les conclusions de l'année précédente.

### **Recommandation n°30 (AFA)**

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

L'étude de la valorisation de l'action des correspondants départementaux a fait l'objet d'une présentation au bureau du 16 mars 2011.

Eu égard aux écarts significatifs constatés dans les réponses transmises par les départements, ainsi qu'à l'absence de clefs de répartition au sein de la Convention Constitutive actuelle, il a été décidé qu'un panel de départements serait identifié afin de servir de base à une estimation générale de l'apport des Conseils Généraux.

Par ailleurs, il a été envisagé par la DGCS, lors de ce bureau, que cette étude ne fasse pas l'objet d'une présentation en Assemblée Générale en l'état actuel de la Convention constitutive du GIP.

Néanmoins, il a été soulevé unanimement l'importance de préciser, au sein de la nouvelle Convention Constitutive, les méthodes de calcul de l'apport des correspondants.

### **Recommandation n°39 (AFA)**

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

Le budget prévisionnel 2012 sera préparé, sous l'autorité de la Directrice générale, en concertation avec les chefs de pôle, lors de réunions formalisées. L'EPRD est préparé à partir du mois de juin de l'exercice en cours et se finalise en juillet avant sa présentation au bureau du mois de septembre. Il fait également l'objet d'une large discussion avec les tutelles. Néanmoins, une décision préalable quant au renouvellement du mandat de l'Agence paraît nécessaire à la réalisation de ce travail.

### **Recommandations n°40-41 (AFA)**

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

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

Des profils sont systématiquement élaborés pour tous les postes représentés au sein de la structure et font l'objet, lors d'un appel à candidature, d'une diffusion interne, sur le site de la BIEP et celui de l'ANPE, le cas échéant.

Par ailleurs, conformément à sa réponse publiée au sein du rapport définitif de l'Inspection, l'Agence souhaite sur la prééminence du caractère juridique de son activité. Si le recrutement de personnels issus de formations sociales, notamment, est envisageable, il lui paraît important que les personnels des pôles géographiques et information conseil disposent de compétences dans le domaine juridique.

Enfin, l'Agence attire l'attention des Administrateurs sur le fait que sa stratégie de recrutement au siège s'est fondée sur la complémentarité des profils de ses collaborateurs avec ceux des correspondants départementaux, en charge du suivi de proximité des familles, dont la formation et le domaine de compétence relève notamment de la sphère psychologique ou sociale.

### **III. RECOMMANDATIONS A REALISER**

#### **Recommandation n°6 (AFA/SAI)**

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

Une proposition de l'AFA avait été évoquée lors du point d'étape COG en décembre 2010 afin de mettre en place une réunion trimestrielle en marge des Conseils d'Administration ou Bureaux. L'Agence continue à être extrêmement favorable à cette proposition.

Ces réunions permettraient, en dehors du cadre des Conseils d'Administration et Assemblées Générales, de déterminer une position concertée sur les grandes orientations stratégiques de l'Agence afin de présenter par la suite aux membres du Conseil d'Administration des mesures constructives et harmonieuses. Un calendrier de ces réunions pourrait être arrêté lors du premier Conseil d'Administration de chaque année.

L'Agence est favorable à la mise en œuvre immédiate de cette recommandation et souhaite être soutenue plus étroitement par le SAI.

#### **Recommandations n°12 et 13 (AFA/ADF)**

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

*Officialiser ce protocole après présentation en Assemblée générale et le diffuser largement aux partenaires du GIP.*

Un calendrier pour 2011 et une méthodologie d'évaluation du protocole de fonctionnement entre l'AFA et les correspondants départementaux ont d'ores et déjà été proposés à l'ADF et à la DGCS qui ont accepté d'y participer.

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

Une fois réactualisé, le protocole sera présenté en Assemblée générale et diffusé aux partenaires du GIP.

#### **Recommandations n°14 et 15 (AFA)**

*Affecter à un des responsables de l'Agence une mission d'interlocuteur privilégié des Présidents de Conseils Généraux.*

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

La mission de formation des correspondants départementaux est, à ce jour, dévolue au Docteur Catherine DARTIGUENAVE, en complément de son activité de médecin de santé publique. La charge de travail de l'intéressée est très importante et demande des compétences et connaissances particulièrement poussées pour l'exercice de ces 2 missions.

Depuis l'année 2008, le GIP a, à l'occasion de nombreux Bureaux, Conseils d'Administration, Assemblées Générales, réunions avec ses ministères de tutelle, fait état de ses besoins en matière d'ETP. Si l'Etablissement est favorable au renforcement de cette partie de son activité, elle se heurte à l'impossibilité matérielle de pouvoir engager un personnel supplémentaire sur ce poste.

Afin de répondre à ce besoin identifié par l'Agence, il a été mis à disposition du Docteur DARTIGUENAVE, en 2011, un personnel, à hauteur de 20% d'ETP. Par ailleurs, un travail d'optimisation des besoins en matière de personnels est en cours, afin d'adapter ceux-ci au caractère fluctuant de l'adoption internationale. Néanmoins, à ce jour, aucune solution pérenne n'a permis de libérer un ETP dédié aux questions de formation des Correspondants Départementaux et d'interlocution avec les Présidents des Conseils Généraux.

### **Recommandation n°22 (AFA)**

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

L'Agence est favorable à la mise en œuvre de cette recommandation. Néanmoins, dans l'attente de la décision de l'Assemblée Générale et des ministères du Budget et de la Cohésion Sociale quant au renouvellement du GIP, elle ne peut signer de contrats excédant la date du 12 décembre 2011 et se trouve donc dans l'impossibilité de pouvoir recruter un médecin pour un délai aussi court qui, par ailleurs, n'a pas été prévu dans le calcul de la masse salariale.

D'autre part, afin de pérenniser ce type de recrutement, le GIP se heurtera également à la question des ETP, un arbitrage sur ce point devant être réalisé dans l'hypothèse d'un renouvellement.

### **Recommandation n°31 (AFA/SAI/DGCS)**

*Elargir la composition du GIP (3<sup>ème</sup> collègue) aux deux principales associations de parents adoptifs.*

Par un courrier en date du 10 février 2010, la Présidente du « Mouvement Adoption Sans Frontières » avait sollicité l'intégration de son association au sein du Conseil d'Administration de l'Agence Française de l'Adoption en qualité d'observateur. Cette demande a été examinée et débattue lors du bureau du Conseil d'Administration qui s'est tenu le 24 mars 2010.

Cette requête avait été écartée pour plusieurs motifs. Tout d'abord, la rédaction actuelle de la convention constitutive de l'Agence Française de l'Adoption ne prévoit pas le statut d'observateur. En outre, l'acceptation de cette demande conduirait l'Agence à accueillir également les autres associations de familles (EFA, APPO non membres du MASF, Cœur Adoption...) afin de conserver un certain équilibre dans l'expression des courants de pensées. Enfin, compte tenu de l'existence d'un comité de suivi auquel prennent part les associations de familles, leur intégration au sein du CA aurait eu pour effet de vider de sa substance les comités de suivis.

Compte tenu de cette recommandation issue du rapport d'Inspection, la question de l'intégration des associations familiales pourrait utilement faire l'objet de discussions à l'occasion du travail qui devra être réalisé pour modifier la Convention Constitutive, dans l'hypothèse d'un renouvellement du GIP.

**Recommandation n°42 (AFA)**

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

Dès le mois de mai 2011, la Directrice générale du GIP se rapprochera du ministère chargé du Budget afin de négocier l'augmentation du nombre d'ETP CLE. L'Agence souhaiterait, sur ce point, qu'une réunion dédiée avec ses tutelles soit organisée, afin qu'elles puissent soutenir cette action.

## **IV. RECOMMANDATIONS NE CONCERNANT PAS LE GIP**

### **Recommandation n°1 (SAI)**

*Le SAI doit consigner ses objectifs stratégiques d'implantation à moyen terme dans un document adressé mi-2011 à l'AFA et aux OAA*

Cette recommandation ne s'adresse pas explicitement à l'Agence. En tout état de cause, les grandes orientations stratégiques de l'Agence sont définies en Conseil d'Administration auquel siège le SAI et les projets de déplacement font l'objet d'une présentation sous la forme d'un calendrier prévisionnel soumis à la validation du CA.

Par ailleurs, conformément à son engagement au cours du Conseil d'Administration du 14 avril 2010, l'Agence a produit des fiches de synthèse par pays constituant une base de réflexion avec le SAI pour l'élaboration de sa stratégie d'implantation. Une réunion d'orientation stratégique pourrait utilement se tenir trimestriellement avec le SAI afin de déterminer les grands projets d'implantation et d'évoquer les difficultés survenant dans les pays.

### **Recommandation n°8 (SAI/DGCS)**

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

Contrairement aux OAA, l'AFA ne procède pas à la rédaction d'un rapport relatif au requérant détaillé. Elle se fonde sur l'agrément, la notice et les rapports d'enquêtes psychologique et sociale établis par les Conseils Généraux, membres de son Assemblée Générale et représentés au sein du Conseil d'Administration, pour établir une pièce à vocation administrative dans le cadre de la CLH. La capacité de l'AFA à établir elle-même un RRR détaillé à l'instar des OAA doit être étudiée en termes de charge de travail et compétence, eu égard à son mandat, dans le strict respect du principe de neutralité.

La recommandation n°8 étant à destination du SAI et de la DGCS, il semble que l'action devrait être menée davantage auprès des Conseils Généraux afin qu'un référentiel commun soit établi pour la rédaction des rapports d'enquêtes psychologique et sociale. L'Agence offre de fournir son concours à ses tutelles afin de définir précisément le contenu de ces rapports eu égard aux besoins constatés et aux demandes exprimées dans les pays d'origine.

### **Recommandation n°9 (AFA/DGCS)**

*Prévoir la caducité du projet d'adoption si celui-ci n'est pas confirmé annuellement par la personne titulaire de l'agrément, ce que propose le projet de loi n°317 déposé au Sénat en avril 2009.*

Dans l'attente de la réforme de la Loi sur l'agrément, l'AFA a d'ores et déjà mis en œuvre une politique de confirmation annuelle des projets des familles. Elle a ainsi fait évoluer sa base de données et son site internet afin de permettre aux familles de confirmer « en ligne » leur projet d'adoption. Cette démarche a permis de rationaliser et d'obtenir une meilleure visibilité sur la charge des dossiers gérés par l'AFA. La confirmation annuelle des projets d'adoption par les familles a, en effet, rendu possible l'archivage d'environ 20% de ses dossiers en traitement, soit près de 3000 dossiers.

### **Recommandation n°18 (DGCS)**

*Le référentiel d'aide technique à l'agrément et d'appui pour la réalisation des évaluations socio-éducatives et psychologiques, document technique élaboré par et pour les professionnels de l'adoption mériterait d'être largement diffusé, utilisé et évalué dans les deux ans à l'avenir pour l'adapter si nécessaire.*

La mise en œuvre de cette recommandation est de la compétence de la DGCS.

### **Recommandation n°19 (AFA/SAI)**

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

La mise en œuvre de cette recommandation relève de la compétence du SAI et de la DGCS et implique une révision des dispositions réglementaires en vigueur.

Soucieuse de cette problématique, la Directrice générale de l'AFA a adressé le 11 février 2010 une note en ce sens à l'attention de la DGCS, avec diverses propositions dont celle de quatre modules obligatoires, séparés par un délai de réflexion minimal, sur les thèmes incontournables et centraux à développer pour les candidats à l'adoption internationale avant tout engagement dans la procédure d'agrément.

### **Recommandation n°20 (DGCS/AFA)**

*Pour améliorer l'accompagnement des candidats, la DGCS, en lien avec l'AFA, doit faire évoluer le dispositif réglementaire pour rendre obligatoires les modules d'information et de formation pour les candidats à l'adoption, et notamment pour les parents souhaitant adopter des enfants venant de pays à culture et mode de vie différents. Ceux-ci devraient être construits en lien avec les associations de parents adoptifs (cf. recommandation n°31).*

Cette recommandation relève du mandat de la DGCS. Néanmoins, soucieuse de ce sujet, l'AFA a, dès le 2<sup>ème</sup> module de formation en avril 2007, piloté deux ateliers pratiques en sous-groupe, à l'occasion des journées de formation, pour inciter à la mise en œuvre de réunions d'information collectives (réalité et délais de l'adoption internationale, choix du pays d'origine de l'enfant juste après l'agrément, ...).

Lors de ce module et au cours du 3<sup>ème</sup> module (octobre 2007), l'ensemble des associations de parents adoptifs (représentants des 3 fédérations d'OAA, d'EFA et représentants des associations de parents par pays d'origine des enfants - APPO) ont été invités à venir présenter leurs actions et propositions de collaboration aux départements.

Par ailleurs, depuis 2008, le médecin de l'AFA coordonne l'élaboration de modules d'information par zone géographique sur la réalité de l'adoption internationale, à mettre en œuvre sous forme de séances collectives (avec cahier du formateur) par les Services adoption en étroite collaboration avec les représentants associatifs de l'APAEC ou d'EFA du département.

Des cahiers individuels de réflexion pour les candidats sont également à disposition des départements, lorsque le nombre d'adoptants du département est insuffisant pour constituer des séances collectives.

Ces cahiers Amérique latine et Europe ont été conçus pour être remis par le correspondant AFA dès la signature du PMR pays et encadré de deux entretiens.

Le module Amérique latine (hors Haïti) a pu être proposé dès juin 2009 et le module Europe finalisé en décembre 2010. Ils apparaissent prioritaires compte tenu du profil des enfants déjà grands, en fratrie ou atteints de troubles de santé de ces pays.

Un module Asie a débuté avec des associations de parents (APPO) début 2011. Il est orienté vers des profils d'enfants différents (plus jeune âge, troubles de santé davantage en relation avec des maladies infectieuses transmissibles ou des malformations et handicaps curables).

**Recommandation n°23 (DGOS / DGS / DGCS)**

*Définir le cahier des charges et les conditions de fonctionnement des consultations d'orientation et de conseil en adoption, leur répartition sur le territoire, officialiser leur existence et prévoir leurs financements et les modalités de leur suivi.*

Cette recommandation ne concerne pas l'Agence Française de l'Adoption.

**Recommandation n°24 (DGCS / CG / acteurs de l'adoption)**

*Mettre en place un dispositif d'évaluation des risques et élaborer des indicateurs pertinents permettant un véritable suivi-post adoption dans le cadre de la prévention des échecs de l'adoption.*

Cette recommandation ne concerne pas l'Agence Française de l'Adoption. Toutefois, l'AFA est particulièrement favorable à la mise en place de ce travail.

**Recommandation n°25 (DGCS / AFA)**

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

Cette recommandation relève de la compétence de la DGCS. L'Agence reste néanmoins favorable et disponible pour apporter tout le soutien possible à la réalisation de ce projet.

**Recommandation n°32 (DGCS/SAI)**

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

La mise en œuvre de cette recommandation ne concerne pas l'Agence Française de l'Adoption. Cependant, l'AFA souhaiterait vivement être intégrée à la réflexion qui sera menée par ses tutelles et propose de constituer un groupe de réflexion auquel elle se joindrait.

## **V. RECOMMANDATIONS POUR LESQUELLES LE GIP DEMANDE UN ARBITRAGE DES ADMINISTRATEURS**

### **Recommandation n°7 (AFA)**

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

Le nombre de familles n'ayant déposé qu'un dossier à l'Agence Française de l'Adoption reste très majoritaire (environ 64%, 71% si l'on exclut les dossiers déposés sur les listes d'attente). Le nombre de familles ayant déposé plus de 2 dossiers est inférieur à 8% (7% hors liste d'attente). L'Agence considère ainsi que cette recommandation n'aurait qu'un faible impact sur la masse de dossiers à gérer. En revanche, en termes de communication, les familles seraient très défavorables à cette recommandation. En effet, lorsque l'Agence avait limité à deux dossiers l'enregistrement en liste d'attente, de nombreuses familles avaient vivement manifesté leur désaccord considérant cette règle comme arbitraire et contraire à sa mission de service public. L'AFA n'avait pas alors pu opposer d'autre argument juridique que la bonne organisation de son service et s'était efforcé de faire preuve de pédagogie avec les associations familiales pour faire accepter cette démarche.

En revanche, en ce qui concerne les demandes directement traitées par l'AFA (sans passage par la liste de demandes en attente), une telle pédagogie aurait peu de chance de succès compte tenu de l'évolution et du caractère particulièrement fluctuant de l'adoption internationale (risques d'arrêts). En outre, la règle du dépôt unique pourrait créer un engorgement dans certains pays qui seraient considérés par les familles comme ceux bénéficiant de la meilleure chance de réussite.

Enfin, la question de la base juridique d'une telle proposition devrait faire l'objet d'une étude approfondie et les associations représentatives devraient être consultées afin de ne pas s'exposer l'AFA à un contentieux défavorable.

Par conséquent, l'AFA s'interroge sur la mise en œuvre de cette recommandation qui devra être débattue en Conseil d'Administration ainsi qu'avec les associations familiales. La fixation par l'Autorité Centrale d'un quota annuel du nombre de dossiers pouvant être adressés dans chaque pays pourrait également être de nature à réguler le nombre de dossiers envoyés dans les pays d'origine, conformément aux recommandations de la Convention de La Haye.

### **Recommandation n°10 (AFA/SAI/DGCS)**

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

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

Le mandat actuel de l'AFA ne lui permet pas d'établir une sélection sur la base d'autres critères que ceux définis par les pays d'origine. En effet, en sa qualité de groupement d'intérêt public, elle se doit de respecter les principes constitutionnels de neutralité et d'égalité devant le service public, principes rappelés dans la loi du 4 juillet 2005.

Afin de palier cette incapacité à sélectionner par elle-même les dossiers des familles, l'Agence s'est engagée sur la voie d'une sollicitation des pays d'origine afin que ces derniers définissent plus précisément le profil et le nombre souhaités des candidatures. Pour ce faire, l'appui du SAI et du réseau diplomatique aux démarches de l'AFA est indispensable. L'Agence s'interroge également sur la possibilité de fixer par voie réglementaire le nombre de dossiers par pays pouvant être adressé chaque année dans les pays d'origine.

La non-ouverture de nouvelles listes de demandes a déjà été validée en Conseil d'Administration après consultation des associations familiales. Conformément à la recommandation de l'Inspection, l'Agence est donc disposée à publier un communiqué confirmant cet état de fait.

Conformément à la COG, l'élaboration d'indices a été réalisée. Cependant, en l'absence de force contraignante, cet indice de saturation n'aurait pas d'effet réel sur le nombre de dossiers déposés dans les pays d'origine. Actuellement, le pôle information et conseil s'efforce de délivrer une information la plus précise possible sur l'état de saturation des pays afin de mieux orienter les familles en fonction de leur projet.

### **Recommandation n°33 (AFA/SAI/DGCS)**

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

Concernant la remise d'une lettre de mission, l'Agence n'a pas d'observation à formuler, mais précise que la COG pourrait être assimilée à cette lettre.

Sur la question de la rémunération variable du Directeur Général, l'Agence souhaite rappeler que le poste est actuellement occupé par une magistrate, mise à disposition par le ministère de la Justice. Cette question devra donc, si les Administrateurs retiennent cette proposition, associer le ministère concerné à cette réflexion.

La prise en charge de la rémunération du poste de Directeur Général par l'Etablissement impliquant d'inclure mécaniquement celui-ci dans le calcul du plafond ETP, il conviendra donc que les Administrateurs prennent en considération ce point.

Une alternative pourrait également consister en l'intégration dans la convention constitutive de la mise à disposition du Ministère de la Justice.

### **Recommandation n°34 (AFA)**

*Pour une plus grande cohérence du pilotage opérationnel de l'AFA, l'organisation interne des services devrait reposer sur une logique de mission.*

L'Agence, favorable à l'étude de cette recommandation par le Conseil d'Administration, envisage actuellement les conditions dans lesquelles le projet d'organigramme pourrait être mis en œuvre dans l'hypothèse d'un renouvellement du GIP et des contrats de travail des personnels.

En effet, l'organisation actuelle, construite dans le sens d'une gestion optimale des dossiers, nécessiterait une refonte complète des procédures internes pour correspondre aux recommandations de la mission.

Par ailleurs, la mise en place de l'organigramme proposé par l'inspection nécessitera un arbitrage, dans la mesure où un nombre important de personnels du GIP, dont le contrat de travail devrait être renouvelé, ne pourrait s'intégrer dans celui-ci, eu égard à leur expérience, niveau de qualification et statut.