



HAL
open science

Les différents temps de l'adoption internationale en France

Yves Denéchère

► **To cite this version:**

Yves Denéchère. Les différents temps de l'adoption internationale en France. Marie-Odile Pérouse de Montclos, Marie-Paule Poggionovo. Adoption internationale. De la rencontre à la filiation, Lavoisier Médecine, pp.3-20, 2016, Les précis. Cahiers de Sainte-Anne, 978-2-257-20664-0. hal-01263534

HAL Id: hal-01263534

<https://hal.science/hal-01263534>

Submitted on 27 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

1.1. Histoire : Les différents temps de l'adoption internationale en France

Yves Denéchère, professeur d'histoire contemporaine, Université d'Angers-CNRS UMR 6258 CERHIO

Introduction

Au lendemain de la Grande Guerre, l'enfant, en tant que promesse d'avenir, est au centre de préoccupations nouvelles des États. Dans ce contexte, une loi française de 1923 autorise l'adoption de mineurs par des couples mariés ou des célibataires sans enfant, et ce sans rupture avec la famille biologique. Est ainsi posé un principe de base nouveau qui demeure encore aujourd'hui : l'adoption – en tant que création d'un lien de filiation juridique – a pour but de trouver une famille à enfant ; et non d'assurer une descendance à une famille, comme c'était le cas auparavant avec la loi de 1804 qui n'autorisait que l'adoption d'adultes par des adultes. À partir de 1923, le mouvement de la prise en compte de l'intérêt de l'enfant est en marche.

L'article 345 de la loi précise : « un Français peut adopter un étranger ou être adopté par un étranger ». Les prodromes du développement de l'adoption internationale en France seraient donc à chercher dans le sillage de la loi de 1923 ? Dans les faits, il n'en est rien. Certes, des prises en charge d'enfants ont eu lieu dans les colonies françaises et des enfants ont été ramenés en France, mais ils n'ont pas été adoptés. En 1939, une loi institue pour la première fois une forme d'adoption avec rupture des liens avec la famille de naissance. Le statut moderne de l'adopté est posé avec cette loi qui va dans le sens de l'assimilation de l'enfant adopté à l'enfant légitime.

Après la Deuxième Guerre mondiale, en Allemagne, des milliers d'enfants sont nés de mère allemande et de père soldat des troupes alliées. Dans leur zone d'occupation, dès 1946, les autorités françaises mettent en place une politique d'« abandon/adoption ». Il s'agit de contrôler l'abandon par leurs mères des enfants de pères français et d'organiser leur adoption

en France. Dans un contexte populationniste très prégnant, des pouponnières en Allemagne aux familles adoptives en passant par la Croix-Rouge française et des associations, toute une filière se met en place jusqu'en 1950. Au total, on peut estimer qu'environ 500 enfants ont ainsi été adoptés en France dans des conditions très particulières. Parallèlement dans les années 1940 et 1950, le ministère de la Santé publique et de la Population insiste sur « l'inopportunité d'engager des ressortissants étrangers à adresser des demandes d'adoption ». Pour l'administration et les gouvernements successifs, la France n'a pas vocation à offrir des enfants à l'adoption internationale.

Au niveau international, le Service Social International est alors l'organisation la plus engagée dans une réflexion sur l'adoption entre pays comme réponse à l'existence d'enfants sans parents, en s'assurant d'un certain nombre de garanties. En 1960 à Leysin (Suisse) plusieurs institutions internationales organisent une réflexion basée sur deux axiomes : « 1 – L'adoption est ce qui remplace le mieux la famille naturelle [...] 2 – Il faut viser avant tout à promouvoir le bien de l'enfant ».

I – Du temps des pionniers à un véritable phénomène de société

Dès les années 1950, de grandes personnalités lancent l'adoption internationale, d'abord aux États-Unis. L'écrivaine Pearl Buck, prix Nobel de littérature en 1938, a fondé dès 1949 l'association Welcome House, première institution internationale pour l'adoption interraciale entre l'Asie et l'Amérique. Elle-même avait adopté sept enfants de diverses origines dans l'entre-deux-guerres. Après la guerre de Corée (1950-1953), elle intervient en faveur du pasteur Harry Holt qui développe l'adoption aux États-Unis puis en Europe d'enfants de mère sud-coréenne et de père soldat américain. L'État sud-coréen a confié cette mission au Holt Adoption Program (HAP) qui dispose donc d'un quasi-monopole pour le

placement d'enfants à l'étranger et organise ainsi le premier grand mouvement d'adoption internationale.

I.1 - Pourquoi chercher un enfant à l'étranger ?

En 1960, le Service Social d'Aide aux Étrangers (branche française du SSI) note que « étant donné les facilités de déplacements d'un pays à l'autre, les personnes qui désirent adopter un enfant et n'en trouvent pas dans leur propre pays ont de plus en plus tendance à aller le chercher ailleurs ». Il est vrai qu'avec le développement du transport aérien, les communications entre pays riches et pays du Tiers-monde sont très raccourcies. Le nombre d'enfants français adoptables diminue alors que des enfants abandonnés ou totalement orphelins peuvent être trouvés plus facilement dans certains pays (lois différentes, préjugés contre certaines hérédités, etc.)

La « Tribu Arc-en-ciel » de Joséphine Baker

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, Joséphine Baker (1906-1975) se marie avec le chef d'orchestre Jo Bouillon. N'ayant pas d'enfant à plus de quarante ans et par idéalisme, elle souhaite constituer une famille de toutes les couleurs : un enfant jaune, un blanc, un noir et un rouge, et les élever dans la fraternité et l'universalisme dans son château des Milandes (Dordogne). Son mari est bien sûr d'accord avec ce projet, mais le nombre d'adoptions dépasse celui de quatre initialement prévu... De 1954 à 1963, les « deux Jo » Bouillon-Baker vont adopter deux enfants asiatiques nés de pères soldats américains et abandonnés par leurs mères, un petit Finlandais, un enfant noir de Colombie, un Français de l'assistance publique, un enfant d'origine juive, un enfant d'origine berbère, une petite fille née de parents pieds noirs, un bébé ivoirien, un amérindien du Venezuela, un autre enfant français, enfin une petite franco-marocaine qui devient la douzième enfant de la tribu. Les conditions dans lesquelles les enfants ont été ramenés en France sont très exceptionnelles mais en même temps tout à fait caractéristiques des prodromes de l'adoption internationale et des lacunes de la législation. Grâce à sa notoriété, Joséphine Baker trouve aisément des intermédiaires pour lui faciliter la tâche. Aux Milandes, les enfants sont élevés - peu ou prou - dans le respect de leurs origines et de leurs religions (shintoïste, protestant, juif, etc.) À l'occasion de ses tournées, elle tient à faire découvrir aux enfants leurs pays d'origine. La vie familiale de Joséphine Baker est partie intégrante de sa vie d'artiste. « Dans mon village », chanson sentimentale mise en musique par Francis Lopez, est un énorme succès. Même s'il est impossible d'évaluer son influence, il est indéniable que l'idéal humaniste de l'artiste et l'exemple de sa « tribu » ont contribué à populariser l'adoption internationale en France.

Voir Yves Denéchère, « Vivre un idéal de fraternité universelle », in *Frères et sœurs du Moyen Age à nos jours*, Actes du colloque de Rennes et Toulouse 2012, Bruxelles, Peter Lang, 2015.

Les premiers candidats à l'adoption internationale ont parfois été influencés par les premiers reportages et documentaires télévisuels sur l'adoption internationale. En février 1969, la diffusion du reportage « Mon enfant du Viêtnam » provoque trois mille demandes d'adoption ! Mais la grande majorité d'entre elles fait long feu. Cet exemple en dit long sur les effets des images montrées, l'influence des médias, l'empathie réactive de la population. Mais adopter un enfant étranger est un projet de vie qui implique bien d'autres dimensions. Dans le flou juridique qui régnait alors, des pionniers sont partis vers des pays du Tiers-monde – souvent en guerre – pour tenter de « ramener un enfant » ; comptant régulariser la situation *a posteriori*, une fois rentrés en France.

D'autres Français ont demandé à des congrégations religieuses gérant les orphelinats dans les pays défavorisés ou à des associations qui prennent l'habitude de servir d'intermédiaires de leur « trouver un enfant ». Des réflexions sur l'adoption sont menées par Caritas Catholica à Bruxelles en mai 1960 et lors d'un congrès du Bureau International Catholique de l'Enfance (BICE) à Luxembourg en novembre 1963. Il en ressort que l'Église voit l'adoption comme « un acte de solidarité humaine, qui se fait à travers les races, les nations, les classes sociales et qu'elle n'a aucune prévention contre l'adoption des enfants de couleur ».

Dans le Québec des années 1950 et 1960, les « filles-mères » étaient encore soumises à une pression sociale considérable. Beaucoup d'entre elles, souvent contraintes et forcées, abandonnèrent leur nouveau-né à des œuvres religieuses. Malgré les campagnes de sensibilisation organisées, de nombreux « enfants du péché » ne furent pas adoptés. Au même moment en France, des œuvres d'adoption prospectaient à l'étranger pour trouver des enfants

adoptables. L'offre et la demande se rencontrèrent : un mouvement d'adoptions d'enfants québécois s'organisa vers la France à partir de 1966 et jusqu'en 1972, date à laquelle il fut tari à l'occasion du grand mouvement de réforme de la prise en charge de l'enfance au Québec. Le nombre de ces adoptions peut être estimé entre 550 et 700.

I.2 - La dimension humanitaire des débuts de l'adoption internationale

Les années 1960 voient apparaître des associations dont l'objectif prioritaire est de sauver des enfants victimes du sous-développement et menacés de mort. L'adoption internationale leur apparaît comme un moyen efficace d'agir car elles y voient un transfert Sud/Nord de population des classes défavorisées aux classes favorisées : le riche accueillant l'enfant du pauvre. Les associations qui se mobilisent ainsi ne sont pas des œuvres d'adoption traditionnelles dont le placement des enfants est l'objet principal, mais des mouvements qui veulent apporter des solutions aux enfants perdus des guerres, aux enfants menacés par la famine, aux enfants malades et handicapés.

Edmond Kaiser (1914-2000) crée à Lausanne en 1960 Terre des Hommes : « mouvement de combat et d'intervention immédiate et directe au secours de l'enfance meurtrie ». Terre des Hommes-France est créée en 1962. Ces associations font venir en Europe des petits malades afin de les soigner. D'autres enfants déshérités, isolés, abandonnés ou orphelins arrivent en Suisse, en Belgique, en France. En effet, la charte de TDH-F précise : « Dans son pays si les circonstances s'y prêtent, ou ailleurs, si tel n'est pas le cas, l'enfant sera nourri, soigné, pourvu de parents valables ». « L'accueil à vie » conçu par le mouvement se définit ainsi : « l'enfant, jusqu'à sa majorité, conserve son nom, sa nationalité, sa religion d'origine. Ce n'est qu'à 21 ans qu'il lui appartiendra de choisir et d'être adopté si tel est son désir ». TDH-F détecte ces enfants, négocie avec leur gouvernement et trouve des familles volontaires pour les accueillir en France jusqu'à leur majorité. Le programme est lancé en

1965. En fait, et dans le cadre de la loi sur l'adoption de 1966, presque toutes les familles d'accueil entament très vite une procédure d'adoption plénière de l'enfant accueilli.

Pour beaucoup de militants tiers-mondistes, pour les congrégations religieuses qui prennent en charge des orphelinats de par le monde, l'adoption est considérée comme un bon moyen - parmi d'autres - de venir en aide aux enfants malheureux, de les sauver définitivement. Dès 1971, *Le Monde* consacre un article aux « centaines de couples français » qui ont adopté des enfants du Tiers-monde grâce à Terre des Hommes. On compte alors 300 enfants étrangers en « accueil à vie ».

Si l'adoption interracial était considérée dans les années 1960 comme une utopie, l'adoption d'enfants handicapés était vue comme une folie. Le séminaire de Leysin avait encouragé le placement d'enfants handicapés, sans méconnaître que « de semblables placements comportent des risques spéciaux particulièrement en cas d'adoptions entre pays ». Mais les enfants handicapés demeuraient réputés inadoptables, au mieux difficilement adoptables, et donc « présentés avec prudence » aux candidats à l'adoption, souvent pas présentés du tout. Pourtant, certains spécialistes affirment alors que l'enfant handicapé est l'enfant qui a le plus besoin d'un foyer familial, à condition que les adoptants soient préparés à cet accueil et connaissent tout du handicap et de son évolution potentielle. Une œuvre française, Emmanuel, fondée en 1967 par Lucette et Jean Alingrin, va se « spécialiser » dans la prise en charge des enfants handicapés et militer pour leur droit à l'adoption. Les services d'aide à l'enfance ne débloquant pas les dossiers d'enfants français juridiquement adoptables mais handicapés, l'œuvre se tourne vers l'étranger. Emmanuel trouve des familles pour des enfants brûlés ou amputés de la guerre du Viêtnam. Ces familles, le plus souvent catholiques, ont presque toujours déjà des enfants biologiques ce qui ne facilite pas les choses puisque si la loi de 1966 permet de demander l'adoption plénière en présence d'enfant biologique, cela nécessite l'obtention d'une dispense du Président de la République... En 1975, l'action

d'Emmanuel est si importante qu'elle demande à la DASS un agrément comme intermédiaire d'adoption. Grâce à l'œuvre, des enfants sont adoptés, du Liban, de Corée du Sud, d'Amérique du Sud, d'Afrique. Au total, sans quitter la France, sans parler d'autres langues, en ne faisant que répondre à des appels d'orphelinats et d'œuvres d'adoption, les Alingrin ont adopté eux-mêmes 17 enfants handicapés et en ont fait adopter environ 200 de tous les continents et de 21 pays différents.

I.3 - Le tournant des années 1970

Au début des années 1970, la proportion d'enfants d'origine étrangère dans le nombre total d'adoptions plénières augmente régulièrement : 8,5 % en 1970, 10 % en 1971, 14,5 % en 1972 et 15 % en 1973. Les principaux pays-sources sont l'Inde, le Laos, le Viêtnam et la Corée du sud. Dans un ouvrage sur l'adoption écrit en 1976, une avocate spécialisée en la matière estimait ce mouvement passer : « Il semble que ce phénomène ait atteint son point culminant en 1974, et que la demande d'enfants du Tiers-monde soit aujourd'hui légèrement décroissante ». Cette citation montre que l'adoption internationale a été considérée au début des années 1970 davantage comme une mode passagère que comme un fait social en devenir. Mais au milieu des années 1970 se produisent plusieurs phénomènes sociaux concomitants qui constituent une « crise des ciseaux » avec des effets durables sur l'adoption internationale.

Après le « baby-boom » la natalité baisse alors que les générations qui en sont issues accèdent peu à peu à l'âge légal pour adopter. D'où un premier déséquilibre. Par ailleurs, la loi Neuwirth sur la contraception (1967) et loi Veil sur l'interruption volontaire de grossesse (1975) contribuent à faire diminuer le nombre de grossesses non désirées et le nombre d'enfants adoptables de type européen, en bas âge et en bonne santé. Au même moment, l'opinion publique évolue favorablement vis-à-vis des mères célibataires.

La loi de 1976 autorisant une personne ou un couple à adopter un enfant en présence d'enfant(s) biologique(s) accroît encore la demande alors que l'offre s'est soudainement rétrécie. Cette année-là, 55 % des adoptants ont déjà des enfants biologiques ; leur démarche s'inscrit dans un mouvement de solidarité envers les enfants du Tiers-monde. Mais du côté des pays sources, c'est le début d'une certaine restriction. La fermeture totale du Québec en 1972 a été déjà évoquée. Touché par la guerre, le Liban se ferme à son tour. On estime à environ 600 le nombre d'enfants Vietnamiens adoptés en France au cours de l'année 1974. Les événements militaires du début de l'année 1975, favorables à l'armée nord-vietnamienne, provoquent un véritable déferlement de demandes d'adoptions d'un enfant sud-vietnamien, parfois pour lui sauver la vie, souvent pour l'arracher aux griffes du communisme.

Opération Babylift – Saïgon avril 1975

Pendant la guerre du Viêtnam, la mobilisation humanitaire des occidentaux s'exprime notamment par la volonté d'extirper du pays en guerre des enfants innocents. Aux États-Unis et en France, un mouvement d'adoption internationale s'organise en leur faveur, assez problématique sur les plans politique et diplomatique. Au printemps 1975, alors que les Américains quittent le Viêtnam, ils mènent *Opération Babylift* (4-26 avril) dont l'objectif est de sortir 2 000 enfants du pays en passe de devenir communiste. Des associations françaises participent à cette évacuation. Alors que la radio de Hanoi qualifie l'opération de « trafic d'enfants », le premier avion décollant de Saïgon s'écrase ce qui renforce le sentiment de malaise des autorités sud-vietnamiennes qui ne peuvent que consentir au *Babylift* face aux pressions américaines. La manière dont l'évacuation est organisée, avec des appareils de l'armée américaine, d'autres affrétés par les ONG, d'autres encore par des compagnies aériennes effectuant des vols réguliers sur Saïgon, pose la question des relations entre l'humanitaire, le politique et le militaire, les États et les ONG. Elle n'est pas sans rappeler l'évacuation d'enfants victimes de la famine pendant la guerre du Biafra, mais celle-ci, à destination du Gabon et de la Côte d'Ivoire, était provisoire. Au total, dans le cadre de l'opération *Babylift*, 200 enfants arrivent en France, plus de 2 000 aux États-Unis. Alors que l'épisode est peu connu en France, outre atlantique la mémoire du *Babylift* est entretenue par les familles adoptantes et les adoptés eux-mêmes qui présentent l'opération comme une geste héroïque.

Voir Yves Denéchère, « *Babylift* (avril 1975) : une opération militaro-humanitaire américaine pour finir la guerre du Viêtnam », *Guerres mondiales et Conflits contemporains*, n°252, 2013, pp.131-143.

La pénurie d'enfants adoptables en France amène les candidats à l'adoption à se tourner vers l'étranger. Alors que l'adoption internationale, à ses débuts, était essentiellement à caractère humanitaire, désormais elle devient une possibilité qui semble plus accessible pour les couples stériles. En France il faut parfois trois ou quatre ans d'attente, quand en 18 mois une adoption à l'étranger peut être menée à bien. Un « hit-parade des races et des couleurs » est alors dressé par *Le Monde de l'Éducation*. La préférence pour les enfants du Sud-Est asiatique ou d'Amérique latine est la plus répandue.

Pour Edmond Kaiser, l'adoption demeure à la fin des années 1970 la « solution totale de la souffrance des enfants orphelins ou abandonnés [...] L'adoption est absolue. Tout autre secours à ces enfants-là est relatif ». Mais beaucoup de membres de Terre des Hommes estiment qu'il faut développer d'autres moyens d'action pour une véritable aide au développement. Les débats autour de l'adoption internationale se font très aigus, sur fond de problématique Nord/Sud. La question de l'enfant et de son bien-être est également posée : peut-on, au nom de la solidarité humaine, au nom de la générosité, déraciner des enfants si d'autres solutions sont possibles ? Prôner l'adoption hors du pays comme aide aux pays en difficulté n'est-elle pas une attitude de type colonialiste ? Après des débats houleux et laborieux, TDF-F décide en 1978 d'abandonner l'adoption internationale et de se recentrer sur d'autres modes d'action en direction de l'aide au développement. De 1968 à 1978, Terre des Hommes-France a fait adopter en France environ 1 500 enfants (dont beaucoup de Coréens) dans plus de 1 000 familles.

II – L'adoption internationale en questions dans les années 1980

Dans la décennie 1980 de nouvelles questions liées à l'évolution du phénomène se posent. Les pays d'origine sont plus nombreux, les intermédiaires et les filières se multiplient, le nombre d'enfants augmente rapidement. De 935 visas en vue d'adoption délivrés pour des

enfants étrangers originaires de 10 pays en 1980 on est passé à 2 227 et 28 pays en 1986. La croissance du phénomène s'accompagne de réflexions sur les pratiques, les objectifs, les moyens.

II.1 - Naissances à l'aéroport

Devenue un phénomène de société, l'adoption d'enfants étrangers est plus visible et chaque jour ou presque arrivent à Orly et à Roissy des enfants venant des quatre coins du monde. L'aéroport est le lieu par excellence de l'adoption internationale, l'interface obligée, un passage initiatique. Que les adoptants y rencontrent l'adopté pour la première fois, où qu'ils y arrivent avec lui dans leurs bras, l'aéroport marque non seulement l'arrivée en France, mais aussi un point de non-retour dans un processus au cours duquel, jusqu'à ce moment-là, tout pouvait à chaque instant être remis en cause.

L'arrivée des enfants en avion se prête facilement à des métaphores. L'avion est une cigogne qui amène (ou apporte) un enfant qui naît une seconde fois. Les hôtesses sont comme des sages-femmes qui accompagnent l'accouchement. L'angoisse et l'attente sont comparables. La remise de l'enfant dans les bras de sa mère adoptive peut se comparer au moment où une mère prend sur son ventre son bébé, encore liés tous les deux par le cordon ombilical. Certaines femmes ont l'impression désagréable d'accoucher en public alors que les hommes gardent plutôt un souvenir extraordinaire de la scène. Certains prennent des photos de l'arrivée à l'aéroport ou filment comme on le fait pour les premiers instants d'un enfant à la maternité. Par la suite, la date d'arrivée à l'aéroport est parfois fêtée comme un second anniversaire avec la date de naissance. Pour les psychanalystes, le « fantasme de l'avion-cigogne » désigne le fait de penser que l'enfant arrive en France vierge de tout passé, de repousser la réalité que l'enfant a d'autres parents et une histoire. Vue du côté des enfants,

l'arrivée à l'aéroport est également ineffaçable. Après un long voyage en avion - une première évidemment - beaucoup arrivent malades, très fatigués. La rencontre est un choc.

Trois grandes motivations du développement de l'adoption internationale dans les années 1980 peuvent être avancées. Tout d'abord des motivations altruistes demeurent dans une perspective de sauvetage et souvent ont déjà des enfants biologiques. Les motivations affectives constituent un deuxième groupe de raisons. Il s'agit de couples dont la stérilité est avérée et qui après avoir fait de nombreuses démarches vaines en France se tournent vers l'étranger. Leur désir d'enfant est si fort qu'ils acceptent qu'il soit différent. Plus intellectualisées sont les motivations philosophiques, religieuses ou politiques. Un raisonnement logique conduit des couples à la conclusion que la prise en charge d'un enfant étranger s'impose à eux. Ils sont souvent très précis sur l'enfant souhaité : qu'il vienne de tel pays parce qu'il est en guerre ou sous tel régime politique, etc.

Pour certaines célibataires, l'adoption internationale est un moyen de contourner les dispositions défavorables des services sociaux sur l'adoption par des personnes seules. Même si des pays d'origine sont hostiles aux postulants célibataires, l'aventure paraît davantage possible. La méfiance face aux candidatures de célibataires est aussi prégnante du côté des œuvres qui privilégient les couples sans enfant. En 1985, dans les dossiers en cours d'examen par les départements de Paris et de l'Hérault, 7,5 % des candidats à l'adoption sont des célibataires, mais ils sont 17,5 % parmi les personnes qui demandent des informations au SSAE. Cela montre bien que les célibataires ont intégré le fait qu'il vaut mieux se tourner vers l'étranger pour adopter. Pour les célibataires hommes, les possibilités sont encore moindres et le recours à l'étranger est le seul moyen de pouvoir adopter au terme d'une démarche individuelle toujours laborieuse.

La logique de résultat qui anime certaines personnes les pousse à agir à la limite ou hors du cadre imposé, notamment en ce qui concerne l'entrée en France des enfants. Certains en sont conscients et agissent en connaissance de cause, d'autres ignorent simplement les règles ou sont victimes de « conseils » peu scrupuleux.

II.2 - Déviances et mauvaise image

En 1980, 935 visas d'entrée ont été délivrés pour des enfants étrangers à des fins d'adoption. Le ministère de la Solidarité nationale estime qu'au moins 15 % de plus sont entrés dans le pays, notamment venant du Liban et du Salvador. Mais il est difficile d'apporter des précisions sur l'ampleur du phénomène. Outre la difficile confrontation de statistiques qui ne reflètent pas les mêmes réalités (nombre de visas, nombre de jugements d'adoption, transcriptions des jugements d'adoption concernant des enfants étrangers, etc.), il demeure un chiffre noir, impossible par hypothèse à appréhender, pour désigner la remise directe d'enfant, en dehors de tout contrôle.

Des couples français ont fait venir des enfants en France avec des visas touristiques. Ensuite, quand il s'agissait de donner à l'enfant une couverture sociale et des papiers d'identité, il fallait de longues démarches et enquêtes avant d'arriver à un règlement... au bout de deux ans, parfois davantage. Ces régularisations de fait sont laborieuses parce que rien ne peut prouver qu'il y a eu consentement des parents naturels dans le pays d'origine. C'est également la porte à tous les abus et tous les trafics puisqu'un enfant entré de cette façon en France, n'a pas d'existence légale.

Il arrive parfois dans les années 1980 que plusieurs maillons de la chaîne, en commettant chacun une seule entorse à la légalité produisent au final une procédure totalement viciée. Par exemple, des sœurs s'occupant d'orphelinats à l'étranger proposent avec insistance des enfants à l'adoption à des membres d'œuvres agréées pour l'adoption.

Souhaitant également agir rapidement pour les enfants, certains responsables ou simples membres de ces associations acceptent sans véritable contrôle des candidatures de couples français. Enfin, ceux-ci se présentant à leur DASS avec une photo de l'enfant promis en implorant une attestation favorable ; les services souvent n'ont pas le cœur de le leur refuser, certains étant réputés pour être « très coulants » sur les enfants venant de l'étranger pour lesquels l'agrément n'est pas exigé (alors qu'il est obligatoire pour un enfant français depuis 1967). Ainsi, chaque acteur de l'adoption internationale, mu par sa logique propre, participe au dérèglement du système et à la perpétuation de mauvaises pratiques.

Au Brésil, des Françaises « accouchent » de « leur enfant » et le déclarent ensuite dans un consulat de France... En fait il s'agit là de suppositions d'enfants : faire passer pour son enfant l'enfant d'une autre. Pour beaucoup de pionniers de la première époque de l'adoption internationale, la crainte de voir se développer des trafics d'enfants au même rythme que la croissance du phénomène est grande. C'est également une véritable obsession du Quai d'Orsay au moment où il devient de plus en plus difficile de seulement connaître tout ce qui se pratique et où le nombre de pays-sources augmente, passant de moins de dix dans les années 1970 à vingt-cinq dans les années 1980. Dans les pays-sources, les candidats à l'adoption de tous les pays riches se trouvent en concurrence, ils réalisent parfois leur désir d'enfant « à tout prix »... « à n'importe quel prix » ! Dans des pays où la misère est partout, des lois de marché s'appliquent et c'est alors que des réseaux, des pratiques illégales et des trafics peuvent se développer.

Sur les trafics liés à l'adoption internationale

Il faut remarquer que le terme de « trafic » est normalement associé à des marchandises. Utiliser le terme de « trafic d'enfants » et non celui de « traite », réservé aux êtres humains, prouve la chosification dont sont victimes les enfants. Le trafic peut prendre de multiples formes. Il existe toute une gamme de pratiques allant du recours à l'argent, qui permet d'accélérer des procédures légales ou de payer grassement des intermédiaires légaux, à l'achat pur et simple d'enfants, que ceux-ci soient vendus par leurs parents ou par des réseaux plus ou

moins organisés qui les ont enlevés et volés. La non adoptabilité des enfants, le libre arbitre bafoué des parents biologiques (consentement obtenu par la fraude) et l'illégalité des procédures sont les points névralgiques de ce genre de systèmes criminels. Ainsi, trafic il y a dès qu'un acte illégal, attentatoire à l'état de l'enfant, est commis en vue de son transfert d'une personne ou d'une institution à une autre. Des intermédiaires sont impliqués dans toutes les affaires de trafics d'enfants en vue d'adoption. Dans les pays sources, la richesse est promise à tout médecin, avocat, notaire, ou assistante sociale qui succombe aux sirènes de la corruption, ou simplement du laisser-faire. Certains protagonistes sont pourtant mus par d'autres considérations que l'argent. Des membres du clergé luttant contre l'avortement dissuadent des femmes enceintes de pratiquer une interruption de grossesse, les assistent jusqu'à l'accouchement, puis confient l'enfant à des personnes qui, elles, peuvent poursuivre des buts mercantiles... Devenue largement hostile à l'adoption internationale, Terre des Hommes dénonce régulièrement les trafics en Amérique latine, tout comme l'ONG Défense des Enfants-International. À l'inverse, en défendant l'adoption internationale mais sans nier la réalité, Enfance et Famille d'Adoption (EFA créée en 1980) appelle les adoptants et les intermédiaires à davantage de rigueur. Dans certains cas, les adoptants sont des protagonistes actifs du détournement de la procédure, mais le plus souvent ils en sont victimes. Sûrement les adoptants peuvent-ils s'interroger face à des demandes d'honoraires d'avocats exorbitants, ou face à des intermédiaires qui se font fort de trouver l'enfant correspondant exactement à leurs attentes. Mais les choses ne sont pas simples. Le trafic est d'autant plus difficile à déceler qu'il est parfois paré de tous les aspects de la légalité. Par exemple, lorsqu'un enfant enlevé est ensuite abandonné - « légalement » - par une fausse mère, ce second crime masquant le premier. Après, la procédure peut être parfaitement suivie et les adoptants, même les plus attentifs et respectueux des règles, ne rien soupçonner.

Les adoptants sont parfois à la merci des autorités politiques des pays-sources. En février 1987, Haïti ferme brusquement ses portes car la loi sur l'adoption datait du régime Duvalier et devait être revue. La même année, le Sri Lanka stoppe toute adoption alors que 900 enfants avaient été adoptés en 1986, dont près de 300 par des Français. Mais dans les années 1980, le pays qui exerce avec l'efficacité la plus redoutable des pressions sur les adoptants étrangers, notamment français, est la Roumanie communiste : l'adoption d'enfants roumains à l'étranger a été un élément utilisé par la diplomatie de Ceausescu. Les délais d'attente des adoptants étaient liés aux aléas de la politique étrangère roumaine.

II.3 – Nouveau cadre, nouveaux horizons

La décennie 1980 est marquée par une évolution de l'attitude officielle des autorités françaises vis-à-vis de l'adoption internationale. En 1983, le mot d'ordre est : « ni empêcher, ni favoriser ». Deux ans plus tard, une réunion interministérielle a pour objet « l'amélioration des conditions et le développement de l'adoption d'enfants étrangers ». Une loi du 25 juillet 1985 impose l'agrément pour l'adoption d'un enfant étranger. À partir de 1989, les œuvres agréées pour l'adoption doivent obtenir une autorisation du président du Conseil général de chaque département dans lequel elles placent des enfants et elles doivent obtenir une habilitation du ministère des Affaires étrangères délivrée notamment au regard de leur engagement à respecter les législations étrangères et de leur capacité à informer et à accompagner les postulants à l'adoption.

Les pays-sources de l'adoption internationale sont essentiellement asiatiques dans les années 1970 (Corée du Sud, Viêtnam, Liban). Dans les années 1980, l'Amérique latine émerge très fortement, mais aussi d'autres origines. Avec 815 adoptions en 1982 et 889 en 1983, la Corée du Sud demeure la première source de l'adoption internationale en France et le reste jusqu'en 1986 (736) puis les chiffres diminuent fortement, en 1987 la Corée du Sud (242) est dépassée par le Brésil (312).

L'œuvre Emmanuel est agréée en 1975 pour placer des enfants de Djibouti en France. Un enfant né là-bas entre très facilement sur le territoire français, sans visa, comme les enfants d'Afrique noire francophone et du Maghreb. En vingt ans, de 1976 à 1996, Emmanuel fait adopter dans toute la France plus de 900 enfants venant de la Pouponnière des sœurs franciscaines missionnaires de Notre-Dame. Beaucoup de mères qui accouchent à Djibouti et abandonnent leur enfant viennent d'Éthiopie ou de Somalie. La forte démographie de l'île de Madagascar, les nombreux abandons d'enfants dus à la misère et la présence sur place de congrégations religieuses françaises expliquent le développement d'un flux vers la France. Jusqu'en 1985 on compte moins d'une douzaine de visas délivrés chaque année pour des

enfants malgaches entrant en France en vue d'adoption Mais l'évolution est rapide : 56 en 1986, 259 en 1988.

À partir du début des années 1980, l'adoption d'enfants polynésiens par des Français de métropole prend de l'ampleur et dans les années 1990 une centaine de bébés polynésiens est adoptée chaque année par des Français métropolitains. L'activité des essais nucléaires français à Mururoa et l'arrivée en Polynésie de plus en plus de métropolitains ont pu favoriser la transmutation de la circulation traditionnelle d'enfants à l'adoption juridique établie selon la législation française. Même si ce flux d'adoptions n'est pas international au sens strict, son développement s'apparente nettement à celui de l'adoption internationale mais sous la forme très particulière de l'adoption ouverte. C'est-à-dire que la famille de naissance et la famille adoptive sont mises en relation, ce qui peut permettre un maintien du lien.

III – Le temps de la régulation

Le nombre moyen de visas délivrés chaque année dans la décennie 1980 est de 1 858 ; il est de 3 168 sur la décennie 1990. Plusieurs éléments se conjuguent pour provoquer un changement d'échelle brutal de l'adoption internationale au début des années 1990. La nouvelle géopolitique qui se met en place en Europe et dans le monde après la chute du mur de Berlin (novembre 1989) provoque des effets considérables. L'accroissement du nombre général d'adoptions internationales s'accompagne de l'augmentation du nombre des pays sources : une vingtaine dans la décennie 1980, 30 en 1990, 45 en 1991. Cela s'explique essentiellement par l'arrivée des pays d'Europe de l'est et de ceux issus du démembrement de l'URSS, mais aussi de l'ouverture de beaucoup de pays africains. En 1993, les enfants étrangers arrivant en France pour y être adoptés viennent de 62 pays, soit plus d'un doublement des pays d'origine depuis 1990.

III.1 – Une prise de conscience à l'échelle transnationale

Au niveau international, une réflexion sur les droits de l'enfant - après plusieurs étapes dont la déclaration de 1959, l'année internationale de l'enfant en 1979 et la déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption de 1986 - aboutit à la fin des années 1980 à l'établissement de textes de référence. Les objectifs et les limites de l'adoption sont définis en fonction de l'intérêt de l'enfant, même si ce concept est bien difficile à définir avec précision.

La Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) adoptée par l'ONU le 20 novembre 1989 (voir ci-après) affirme le caractère subsidiaire de l'adoption internationale. Mais dès 1990, le cas roumain montre la difficile application de ces grands principes. Au lendemain de la révolution de décembre 1989, les frontières du pays s'ouvrent largement. Entre janvier 1990 et juillet 1991, on estime à 7 000 le nombre d'enfants roumains partis pour l'étranger. La France accueille un millier d'entre eux ; la Roumanie fournit alors le plus gros contingent d'enfants étrangers, comme dans beaucoup d'autres pays européens. Les orphelinats sont pris d'assaut, mais le nombre d'enfants adoptables se révèle insuffisant face à la demande des pays riches. Les règles d'un marché s'instaurent alors : tout était à vendre et tout pouvait s'acheter. Médecins du Monde, qui s'est lancée dans l'adoption internationale en 1988, dénonce cette situation et un an après la fermeture du pays en 1991, il est le premier intermédiaire à appliquer un nouveau partenariat avec les autorités roumaines.

Les problèmes récurrents relatifs à l'adoption internationale ainsi que la division croissante entre les pays-sources et les pays d'accueil ont rendu nécessaire la rédaction d'un texte portant spécifiquement sur l'adoption internationale. Il s'agit également de mettre en œuvre la CIDE de 1989 à un moment où plus que jamais, l'adoption internationale a mauvaise presse : les abus, la corruption et toutes sortes de trafics étant présentés comme ses corollaires.

La Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale établie à La Haye le 29 mai 1993 consacre le principe de subsidiarité, déjà énoncé dans la CIDE.

Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale établie à La Haye le 29 mai 1993

Les États signataires de la présente Convention, reconnaissant que, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, l'enfant doit grandir dans un milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension, rappelant que chaque Etat devrait prendre, par priorité, des mesures appropriées pour permettre le maintien de l'enfant dans sa famille d'origine, reconnaissant que l'adoption internationale peut présenter l'avantage de donner une famille permanente à l'enfant pour lequel une famille appropriée ne peut être trouvée dans son Etat d'origine, Convaincus de la nécessité de prévoir des mesures pour garantir que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux, ainsi que pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants, désirant établir à cet effet des dispositions communes qui tiennent compte des principes reconnus par les instruments internationaux, notamment par la *Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant*, du 20 novembre 1989, et par la Déclaration des Nations Unies sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international (Résolution de l'Assemblée générale 41/85, du 3 décembre 1986),
Sont convenus des dispositions suivantes :
(...)

Dès le 29 mai 1993, quatre pays, dont le Brésil et la Roumanie signent la Convention, ils sont dix-sept à la fin de l'année 1994. La France est le vingtième pays à la signer le 5 avril 1995. Quelques semaines plus tard, le 1^{er} mai, quatre premiers pays (Mexique, Roumanie, Sri Lanka et Chypre) ratifient la Convention qui entre donc en vigueur. La France est le dix-neuvième pays à le faire le 1^{er} octobre 1998.

III.2 – Les nécessaires adaptations du système français

La Convention internationale de 1993 implique des changements notables dans la politique française à l'égard de l'adoption internationale. Le rapport Mattei dresse un bilan de l'adoption telle qu'elle apparaît au milieu des années 1990. De sérieux problèmes demeurent

quant à l'information des candidats à l'adoption, et surtout les agréments, avec de grandes disparités d'un département à un autre que beaucoup considèrent comme une inégalité criante. Il y a là un grave problème d'articulation entre la phase administrative et la phase judiciaire de l'adoption. Enfin, il est signalé que l'agrément n'est pas toujours instruit de la même manière, selon que le candidat déclare s'orienter vers l'adoption d'un pupille de l'État ou d'un enfant étranger. Globalement, il apparaît nécessaire d'imposer un système « Agrément – Visa – Prononcé ou reconnaissance du jugement d'adoption », pour assurer ces objectifs et prévenir toute dérive. La conclusion du rapport Mattei invite à un nouveau regard sur l'enfant : « Avec la Convention de La Haye, c'est le souci de protéger l'enfant qui s'impose à tous. Il convient dès lors, d'adapter notre législation afin de la rendre plus simple, plus sûre et plus juste, dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Le rapport contient donc des propositions précises qui seront reprises dans une loi de 1996 : la reconnaissance nationale de l'agrément avec des modalités identiques pour tous les candidats à l'adoption, que celle-ci soit interne ou internationale ; le rapprochement des œuvres, devenues « organismes agréés pour l'adoption », dans le cadre d'une confédération répondant aux exigences de la Convention de La Haye ; la réduction du délai de rétractation du consentement à l'adoption. La prévention de l'échec de l'adoption et la question du statut de l'enfant en cas d'échec sont considérées comme une priorité.

Après la ratification de la convention de La Haye (1998) par la France, il faut aller plus loin, notamment concernant les origines : en 2002 est créé le Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP). La loi de juillet 2005 réformant l'adoption poursuit quant à elle deux objectifs principaux : harmoniser la procédure d'agrément sur l'ensemble du territoire national et mieux accompagner les démarches d'adoption à l'étranger par la création de l'Agence française de l'adoption (AFA). Il s'agit là d'une innovation d'importance. En effet, encore 60 % des candidats à l'adoption, lassés par les délais d'attente

annoncés par les OAA, s'engagent dans des démarches individuelles alors que les pays d'origine des enfants exigent de plus en plus le recours à des organismes intermédiaires dûment habilités. Sont également créés d'autres organismes assurant les fonctions relevant de la compétence du ministère des Affaires étrangères liées à la surveillance et à la « gouvernance » de l'adoption internationale (habilitation des OAA, délivrance des visas...).

Mais le rapport Colombani remis en mars 2008 fait clairement un constat alarmant : « l'organisation et l'action de la France en matière d'adoption internationale n'est pas lisible et manque d'efficacité » et ceci aussi bien au regard des pays sources que des candidats à l'adoption. Les créations du SGAI et de l'AFA sont jugées responsables d'une désorganisation générale dans laquelle il est difficile de savoir qui fait quoi. La presse fait toujours état de pratiques douteuses, du parcours du combattant des adoptants. La réforme de 2005 ayant été manifestement insuffisante, un train de mesures visant à l'améliorer est pris en 2008. Un Comité interministériel de l'adoption est mis en place ; l'ambassade de France à Phnom Penh est la première à recevoir en août 2008 une volontaire de l'adoption internationale. Surtout, dirigé par un ambassadeur chargé de l'adoption internationale, le SAI (Service de l'adoption internationale) est créé par décret en 2009. Il est l'Autorité centrale pour l'Adoption internationale prévue par la Convention de la Haye. En effet, il assume un « triple rôle de stratège, de pilote et de régulateur ». Cette autorité centrale travaille en prenant en compte les décisions du Comité Interministériel de l'Adoption et les avis du Conseil Supérieur de l'Adoption. En 2013, le SAI est (re)devenu Mission pour l'Adoption Internationale (MAI). Désormais dotée d'une charte, l'AFA a pour mission d'informer, de conseiller et d'accompagner les familles qui font appel à ses services, afin de leur éviter au maximum les difficultés. Les rôles des différents organismes ont ainsi été précisés (voir ci-après pour une présentation détaillée).

III.3 – Quelques questions actuelles

En octobre 2007, l'arrestation des membres de l'Arche de Zoé met fins aux tribulations de l'association au Tchad. Le projet visant à l'expatriation d'une centaine d'enfants présentés comme orphelins victimes de la guerre au Soudan a mis en lumière des pratiques douteuses de l'humanitaire. En ne respectant pas le droit international sur la protection et la circulation des enfants d'un pays à un autre, en faisant croire à des familles qu'il y avait une perspective d'adoption pour les enfants évacués et accueillis en France, l'Arche de Zoé a porté un rude coup à l'adoption internationale en général. Les OAA ont été immédiatement mis sous une surveillance renforcée, notamment leurs comptes qui ont fait l'objet de contrôles. De 2005 à 2011, tsunami en Asie du sud, affaire de l'Arche de Zoé et séisme en Haïti ont eu des effets sur l'adoption internationale et ont constitué une conjoncture peu propice à des débats sereins, les acteurs et les médias utilisant l'un ou l'autre de ces épisodes et telle ou telle de leurs facettes pour justifier des positionnements favorables ou défavorables à l'adoption internationale.

Suite à un colloque de l'AFA (novembre 2007) qui a clairement fait le constat d'une baisse des propositions d'enfants adoptables par les principaux pays d'origine, Médecins du Monde – alors de loin le premier OAA français – s'est interrogé sur l'avenir de l'adoption internationale en posant la question : « s'adapter ou renoncer ? ». S'adapter, c'est se tourner vers d'autres pays... qui se fermeront sans doute à leur tour ; c'est aussi s'attendre à ce qu'il y ait de moins en moins d'enfants proposés car dans tout pays source le développement de l'adoption internationale entraîne l'amélioration de la prise en charge des enfants et davantage d'adoption nationales. S'adapter, c'est enfin préparer bien mieux les postulants à l'adoption qui désormais doivent accueillir des enfants à besoins spécifiques : des enfants présentant des pathologies, des fratries, des enfants grands... La demande globale étant bien supérieure à l'offre, les pays d'origine sont les maîtres du jeu et imposent leurs règles.

Nombre de visas « adoption » délivrés par le ministère des Affaires étrangères

Tableau 1

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
4 136	3 977	3 162	3 271	3 017	3 508	2 003	1 569	1 343	1 069

La baisse très importante de l'adoption internationale ces dernières années modifie complètement le rapport entre enfants étrangers adoptés et pupilles de l'État adoptés (environ 800 chaque année). Alors que l'on comptait une adoption de pupille pour cinq adoptions d'enfants étrangers en 2005, ce rapport est désormais de moins de un pour deux. De fait, en proportion au moins, davantage de postulants à l'adoption se tournent vers une candidature pour un enfant français. Cette situation nouvelle a relancé la question du faible nombre de pupilles adoptables.

En 2013 loi ouvrant le droit d'adopter aux couples homosexuels mariés a permis de poser des débats sur les nouveaux schémas familiaux et le contexte international de l'adoption. La Douma (Assemblée parlementaire russe) a voté le 21 juin 2013 une loi interdisant l'adoption d'enfants russes par des couples homosexuels ou des célibataires des pays ayant légalisé les unions entre personnes de même sexe. La France autorisant le mariage de deux personnes du même sexe et, ce faisant, l'adoption, a été stigmatisée par les autorités russes. Cette mesure s'inscrit dans un double contexte : d'une part, la montée de l'homophobie en Russie qui inquiète les organisations des droits de l'homme ; d'autre part, la remise en cause de l'adoption internationale en général, par nationalisme. Le traité bilatéral ratifié par la France et la Russie (janvier 2014) ne règle pas tout loin de là. La géographie de l'adoption internationale est en constante évolution et celle-ci est de plus en plus rapide. D'une année sur l'autre les pays sources les plus importants ne sont pas les mêmes. En 2014, 37 % des enfants étrangers arrivaient d'Afrique, mais l'instabilité de certains pays interroge sur l'avenir de l'adoption internationale.

Les années 2000 ont vu s'affirmer les adoptés eux-mêmes en tant qu'acteurs du phénomène social de l'adoption. Les générations nées dans les années 1970 et 1980 et arrivées à l'âge adulte, témoignent de leur vécu, recherchent leurs origines, s'organisent en associations, s'expriment publiquement. Cela constitue une nouveauté déterminante car jusqu'alors de trop rares voix d'adoptés avaient pu se faire entendre. En 1995 Racines Coréennes est la première association d'adoptés d'origine étrangère créée en France, puis La Voix des Adoptés en 2005, Les enfants d'Ethiopie en 2013, Les enfants adoptés de Roumanie en 2014. Le Conseil National des Adoptés est créé le 29 septembre 2012 à l'initiative de responsables d'associations d'adoptés qui considèrent que les personnes adoptées sont exclues des débats actuels, alors qu'elles sont aujourd'hui des adultes et ont une parole à porter. Le but de ces associations est de construire le dialogue nécessaire entre différents acteurs et parties prenantes de l'adoption en fondant leur réflexion et leur action sur l'intérêt supérieur de la personne adoptée à tous les âges (enfant, jeunes, adultes) puisqu'elles sont les principales concernées.