



CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADOPTION

Secrétariat :

Mme Béatrice Bertrand

Ministère de la Communauté française

Boulevard Léopold II, 44

B 1080 BRUXELLES

Tél. 02 413 33 30 Fax 02 413 21 39 beatrice.bertrand@cfwb.be

AVIS SUR LE SUBVENTIONNEMENT DES ORGANISMES D'ADOPTION AGRÉÉS

1. AVIS FORMULE D'INITIATIVE AU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE PAR LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'ADOPTION

Aux termes de l'article 3, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 31 mars 2004 relatif à l'adoption : « Le conseil supérieur [de l'adoption] formule d'initiative ou à la demande du Gouvernement, tout avis, proposition ou recommandation dans le domaine de l'adoption ».

Sur proposition de certains membres effectifs ou invités du Conseil, le Bureau du CoSA a décidé, en sa réunion du 13 février 2007, d'inscrire à l'ordre du jour de la réunion du CoSA du 27 février le point suivant : « *Réflexion sur le financement des organismes agréés* ». Il est apparu, en effet, que ce sujet important pour le bon fonctionnement de la récente réforme du droit belge de l'adoption méritait d'être examiné. Le président du CoSA a d'ailleurs été interpellé à ce sujet par des organismes qui connaissaient de sérieuses difficultés financières.

Le CoSA a consacré deux réunions à l'examen de cette problématique. Il s'est appuyé sur des informations recueillies auprès des OAA et auprès du Service de l'adoption de la Communauté française au sein de l'Autorité centrale communautaire (ACC).

2. OBJET DU PRESENT AVIS

L'objet du présent avis est essentiellement de déterminer :

- 1° s'il convient de revoir le système actuel de financement des OAA, en vue de garantir un meilleur fonctionnement de ceux-ci et, par là, une meilleure application de la réforme du droit de l'adoption ;
- 2° dans l'affirmative, quelles modifications du mode de financement des OAA proposer au Gouvernement.
- 3° s'il est opportun, dans la foulée de cette éventuelle réforme, d'y adjoindre diverses autres modifications législatives ou réglementaires liées à cette réforme.

Le CoSA a adopté le présent avis à l'unanimité et a l'honneur de le présenter à l'attention du Gouvernement de la Communauté française dans l'espoir qu'il en sera tenu compte.

3. RAPPEL DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES SUR LE SUBVENTIONNEMENT DES OAA

A. Les dispositions législatives

L'article 16 du décret de la Communauté française du 31 mars 2004 relatif à l'adoption, tel que modifié par le décret du 1^{er} juillet 2005 est le seul article du Chapitre II du décret, intitulé « Le subventionnement ». Il fixe de façon générale le cadre d'intervention financière de la Communauté française dans le soutien aux OAA. L'article 16 du décret est libellé comme suit :

« Dans les limites des crédits disponibles, le Gouvernement fixe le montant des subventions allouées aux organismes d'adoption.

Ces subventions couvrent des frais de personnel, de fonctionnement, (*supprimé*) [décret du 1^{er} juillet 2005, art. 7, § 1] ainsi que des frais liés soit au travail avec les familles d'origine pour les organismes d'adoption interne, soit à l'établissement et au maintien des relations avec les autorités compétentes et les collaborateurs des pays étrangers ou des entités territoriales des pays étrangers pour les organismes d'adoption internationale *et les frais liés à l'accompagnement post-adoptif*. [Décret du 1^{er} juillet 2005, art. 7, § 2] »

B. Les dispositions réglementaires

Par ailleurs, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 octobre 2005 relatif à l'adoption, en son chapitre 4, section 2 (relative à l'octroi des subventions aux OAA) contient plusieurs articles déterminant les conditions d'octroi de ces subventions. En voici la teneur :

Art. 9.

§ 1er. Une subvention annuelle provisionnelle couvrant des frais de personnel est allouée aux organismes d'adoption.

Pour les organismes agréés pour l'adoption interne, la subvention visée à l'alinéa 1er est déterminée et accordée sur la base des normes d'effectif suivantes :

- 1° d'un coordinateur, à concurrence :
 - a) d'un quart temps si l'organisme d'adoption a réalisé une moyenne annuelle d'au moins cinq adoptions au cours des trois années précédentes;
 - b) d'un mi-temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins dix adoptions au cours des trois années précédentes;
 - c) d'un trois quarts temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins quinze adoptions au cours des trois années précédentes;
- 2° d'un assistant social, d'un assistant en psychologie ou d'un licencié en psychologie pour l'accompagnement post-adoptif visé à l'article 35, à concurrence :
 - a) d'un dixième temps si l'organisme d'adoption a réalisé une moyenne annuelle de moins de dix adoptions au cours des trois années précédentes;
 - b) de quatre dixièmes temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins dix adoptions au cours des trois années précédentes;
 - c) de huit dixièmes temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins soixante adoptions au cours des trois années précédentes;
 - d) d'un plein temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins cent dix adoptions au cours des trois années précédentes;
- 3° d'un assistant social, d'un assistant en psychologie ou d'un licencié en psychologie pour les tâches générales de l'organisme, à concurrence :
 - a) d'un dixième temps si l'organisme d'adoption a réalisé au moins quinze sensibilisations individuelles dans l'année qui précède;
 - b) de deux dixièmes temps s'il a réalisé au moins septante-cinq sensibilisations individuelles dans l'année qui précède;

- c) de trois dixièmes temps s'il a réalisé au moins nonante sensibilisations individuelles dans l'année qui précède;
- d) de quatre dixièmes temps s'il a réalisé au moins cent dix sensibilisations individuelles dans l'année qui précède.

Pour les organismes agréés pour l'adoption internationale, la subvention visée à l'alinéa 1er est accordée sur la base des normes d'effectif suivantes :

- 1° d'un coordinateur à concurrence :
 - a) d'un quart temps si l'organisme d'adoption a réalisé une moyenne annuelle d'au moins dix adoptions au cours des trois années précédentes;
 - b) d'un mi-temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins vingt adoptions au cours des trois années précédentes;
 - c) d'un trois quarts temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins trente adoptions au cours des trois années précédentes;
- 2° d'un assistant social, d'un assistant en psychologie ou d'un psychologue pour l'accompagnement post-adoptif visé à l'article 35, à concurrence :
 - a) d'un dixième temps si l'organisme d'adoption a réalisé une moyenne annuelle de moins de dix adoptions au cours des trois années précédentes;
 - b) de quatre dixièmes temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins dix adoptions au cours des trois années précédentes;
 - c) de huit dixièmes temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins soixante adoptions au cours des trois années précédentes;
 - d) d'un plein temps s'il a réalisé une moyenne annuelle d'au moins cent dix adoptions au cours des trois années précédentes;
- 3° d'un assistant social, d'un assistant en psychologie ou d'un licencié en psychologie pour les tâches générales de l'organisme, à concurrence :
 - a) d'un dixième temps si l'organisme d'adoption a réalisé au moins quinze sensibilisations individuelles dans l'année qui précède;
 - b) de deux dixièmes temps s'il a réalisé au moins septante-cinq sensibilisations individuelles dans l'année qui précède;
 - c) de trois dixièmes temps s'il a réalisé au moins nonante sensibilisations individuelles dans l'année qui précède;
 - d) de quatre dixièmes temps s'il a réalisé au moins cent dix sensibilisations individuelles dans l'année qui précède.

Les subventions visées à l'alinéa 2, 1° et à l'alinéa 3, 1°, ne sont pas octroyées si l'organisme d'adoption n'a pas réalisé, au cours de l'année précédant l'octroi de la subvention, un minimum de 25 sensibilisations individuelles.

Lorsqu'un organisme d'adoption est agréé tant pour l'adoption interne que pour l'adoption internationale, il bénéficie de la subvention sur base de la catégorie où il a réalisé la majorité de ses adoptions, calculée sur la moyenne des trois années précédentes.

§ 2. Sont admissibles pour la justification de la subvention annuelle provisionnelle visée au § 1er :

- 1° pour le coordinateur : le paiement des rémunérations ou honoraires calculés suivant les échelles barémiques visées à l'annexe 4, point E, 1°, barème A, de l'arrêté du 15 mars 1999 relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 43 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, en ce compris l'ancienneté pécuniaire; sont prises en considération pour l'ancienneté pécuniaire, les prestations antérieures dans une association oeuvrant dans le domaine de l'adoption avant le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, les prestations antérieures dans le secteur subventionné de l'aide à la jeunesse et les prestations antérieures dans le secteur de l'enseignement; l'ancienneté pécuniaire allouée est de maximum dix ans;
- 2° sans limites de normes d'effectif, pour les assistants sociaux ou les assistants en psychologie ou les licenciés en psychologie : le paiement des rémunérations ou honoraires calculés suivant les échelles barémiques visées à l'annexe 4, point B, 1°, de l'arrêté visé au point 1°, en ce compris l'ancienneté pécuniaire; sont prises en considération pour l'ancienneté pécuniaire, les prestations antérieures dans une association oeuvrant dans le domaine de l'adoption avant le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, les prestations antérieures dans le secteur subventionné de l'aide à la jeunesse et les prestations antérieures dans le secteur de l'enseignement; l'ancienneté pécuniaire allouée est de maximum dix ans;
- 3° le paiement des charges patronales légales afférentes à ces rémunérations.

Sont admissibles également pour la justification de la subvention annuelle provisionnelle la partie de la rémunération et des charges patronales légales qui incombent à l'organisme en complément de l'intervention des pouvoirs publics, dans le cadre des programmes de remise au travail.

§ 3. Pour bénéficier de la subvention, le personnel doit être porteur des diplômes suivants :

1° coordinateur :

- a) du diplôme de bachelier ou du certificat de fin d'études de l'enseignement supérieur pédagogique ou social, à l'exclusion du diplôme de bibliothécaire-documentaliste, au moins de type court, de plein exercice ou de promotion sociale;
- b) d'un master ou d'une licence dans le secteur des sciences humaines et sociales, tel que visé au point 1 de l'article 3, § 1er, du décret de la Communauté française du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, notamment avec une orientation pédagogique, sociale ou de santé;
- c) d'un master ou d'une licence en sciences économiques ou en sciences économiques appliquées;

2° assistant social : du diplôme d'assistant ou d'auxiliaire social;

3° assistant en psychologie : du diplôme d'assistant en psychologie;

4° psychologue : d'un master ou d'une licence en psychologie ou en sciences de l'éducation.

Les personnes ne justifiant pas du diplôme exigé au point 1°, a), b) ou c) mais justifiant d'une expérience utile de cinq années dans la fonction de coordinateur d'un O.A.A. peuvent bénéficier de la subvention.

§ 4. Les subventions visées aux § 1er sont indexées, au 1er janvier de l'année considérée, conformément à l'article 13, alinéa 1er, 2°, et alinéa 2.

Art. 10.

Une subvention annuelle provisionnelle pour les frais de fonctionnement égale à 3 % de la subvention pour frais de personnel visée à l'article 9, § 1er, est allouée à l'organisme d'adoption pour les dépenses liées à des formations pour les membres de l'équipe pluridisciplinaire et d'autres membres du personnel et à la supervision des membres de l'équipe pluridisciplinaire.

Art. 11.

§ 1er. Une subvention annuelle provisionnelle de 9.000 euros est allouée à l'organisme d'adoption agréé pour l'adoption interne; cette subvention couvre les frais de personnel liés aux activités de l'organisme d'adoption visées aux articles 30 et 31 du décret.

§ 2. Une subvention annuelle provisionnelle de 3.000 euros par collaboration à l'étranger, autorisée conformément à l'article 18 du décret, est allouée à l'organisme d'adoption agréé pour l'adoption internationale avec un maximum de deux collaborations subventionnées par organisme.

Une subvention annuelle provisionnelle de 3.000 euros est également allouée à l'organisme agréé pour l'adoption internationale, pour financer des missions à l'étranger en vue d'établir de nouvelles collaborations.

Ces subventions sont destinées à couvrir :

- a) les frais de déplacement et de séjours du coordinateur et des membres de l'équipe pluridisciplinaire dans le pays concerné,
- b) les frais de déplacement et de séjour en Belgique des collaborateurs étrangers de l'organisme,
- c) les frais de formation de ces collaborateurs en Belgique et dans le pays étranger concerné.

Art. 12.

Une avance annuelle correspondant à 80 % du montant de la subvention annuelle provisionnelle calculée selon les dispositions de l'article 9, et du montant des subventions calculées selon les dispositions des articles 10 et 11, est accordée à l'organisme d'adoption dans le courant du premier semestre de l'année en cours.

Le solde de la subvention est liquidé au plus tard le 1er juin de l'année suivante, sur présentation des justificatifs des dépenses. Les montants non justifiés des subventions provisionnelles sont récupérés.

Art. 12bis.

Le Ministre peut octroyer une subvention particulière à un organisme d'adoption qui réalise exclusivement des adoptions d'enfants présentant un handicap tel que défini à la législation en vigueur en matière d'allocations familiales.

Art. 13.

L'indexation annuelle des montants visés à l'article 9 est calculée sur base du coefficient d'indexation au 1er janvier de l'année considérée, conformément :

- 1° à la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du Trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaine cotisation de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants, telle que modifiée;
- 2° à la loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses du secteur public, telle que modifiée.
Ces montants sont liés à l'indice-pivot 138,01; le coefficient d'indexation 1,0000 correspond aux montants indexés au 1er janvier 1990.

La simple reproduction des dispositions réglementaires en la matière démontre l'extrême complexité du système de subventionnement et, à la limite, l'impraticabilité du système. Certes, il est connu que toutes dispositions relatives à l'utilisation de fonds publics se doivent d'être précises, donc détaillées. Mais n'a-t-on pas ici voulu trop bien faire, oubliant que le trop nuit en tout ?

4. INFORMATIONS SUR LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTEME DE SUBVENTIONNEMENT DES OAA

A. Le point de vue du Service de l'adoption - ACC

Pour alimenter sa réflexion, le CoSA a reçu une note de travail de l'ACC, dont l'essentiel avait été repris d'un document adressé peu auparavant par l'ACC à Madame la Ministre Catherine Fonck. Cette note a été commentée en réunion par le directeur du Service de l'adoption. Suite à l'envoi de ce document à la ministre, l'ACC a entamé une réflexion avec le cabinet.

Selon la note de travail, les difficultés des OAA relèvent principalement de trois causes :

- a) la durée d'adaptation des juridictions à la réforme du droit de l'adoption ;
- b) le mode de subventionnement, basé principalement sur le nombre d'adoptions et de sensibilisations, ce qui rend difficile l'établissement de prévisions budgétaires, même à court terme ;
- c) le montant total du financement du secteur, dont on sait qu'il est limité en raison de la situation financière de l'ensemble de la Communauté française de Belgique.

S'agissant du financement des OAA, il y a lieu de souligner la spécificité du secteur de l'adoption par rapport aux autres secteurs de l'aide à la jeunesse. En effet, le financement principal des OAA ne vient pas du secteur public, mais bien des candidats adoptants. L'ACC considère que cette situation n'est pas anormale en soi (pourquoi le processus adoptif serait-il gratuit ?), mais elle peut comporter des risques de dérive.

Il est nécessaire de rappeler l'origine historique du subventionnement :

- a) *Jusqu'en 2002*, seuls les OAA s'occupant d'adoptions internes recevaient une subvention, d'un montant mineur, basée sur le nombre d'adoptions réalisées ; cette subvention se fondait sur l'idée qu'un enfant résidant en Communauté française cessait de constituer une charge financière pour la Communauté dès qu'il était pris en charge par des parents (candidats) adoptants ;

- b) *Depuis 2002*, un autre type de subventionnement a été mis en place, mais avec le même budget que celui alloué précédemment aux OAA d'adoptions internes. Ce nouveau système se justifiait par une volonté politique fondée sur une logique « qualitative », traduisant les options que la Communauté française entendait promouvoir en matière d'adoption : renforcement des collaborations internationales de qualité, travail avec les familles d'origine en adoption interne, formation continue et supervision des équipes des OAA...).
- c) *Depuis la réforme législative* (septembre 2005), on est passé à une logique à la fois quantitative (pour la partie principale de la subvention) et qualitative (pour une petite partie).

Les principales difficultés suscitées par le nouveau mode de subventionnement sont les suivantes :

- a) *la complexité excessive* : il s'agit d'effectuer des calculs très complexes, et surtout très variables, basés sur le nombre d'adoptions. Or ce nombre résulte de la situation souvent changeante dans les pays d'origine (suspension ou arrêt des adoptions, quotas...), sur le nombre d'enfants abandonnés en Belgique, et sur le nombre de sensibilisations individuelles ; ces paramètres sont indépendants de la volonté des OAA ;
- b) *le manque de prévisibilité* : les limites des disponibilités financières ont un impact direct sur le personnel des OAA ; comme il est très difficile pour un OAA de prévoir le montant du subventionnement futur, il est presque impossible de prévoir une gestion saine du personnel. Ce manque de prévisibilité aggrave celui résultant du fait que l'adoption s'inscrit dans la durée. En effet, parmi les spécificités de l'adoption et l'évolution des préoccupations en la matière, figure la difficulté de prévoir quelles seront les interventions de l'OAA dans chaque adoption (par exemple, pour le suivi post-adoptif).

Les principes que l'ACC souhaite défendre, en matière de subventions, sont les suivants :

- a) la Communauté française se doit de soutenir les OAA dans la mesure où ceux-ci participent activement à la politique qu'elle défend en matière d'adoption : collaborations à l'étranger respectueuses de l'éthique de l'adoption et indépendantes du nombre d'adoptions ; travail de qualité avec les familles d'origine en Belgique, sans pression à l'abandon de l'enfant ; personnel qualifié grâce à la formation continue et la supervision... ;
- b) la « taille » d'un organisme est une notion très relative ; la quantité de travail n'est pas exclusivement liée au nombre d'adoptions réalisées ; elle l'est aussi en raison de la difficulté de certains types d'adoptions par rapport à d'autres (exemple : adoptions d'enfants à particularités) ;
- c) en matière de financement global, il faut tenir compte du fait que l'option quantitative (en fonction du nombre d'adoptions et de sensibilisations individuelles réalisées) est largement satisfaite par le montant forfaitaire payé à l'OAA par chaque candidat adoptant.

Ces principes conduisent l'ACC à plaider pour un système de subventions forfaitaires, qui serait à la fois plus simple dans sa mise en œuvre, davantage prévisible pour les OAA (facilitant dès lors l'établissement par eux d'un budget prévisionnel annuel plus réaliste), et aussi plus cohérent dans ses fondements (correspondant à la politique et aux objectifs que la Communauté française entend soutenir en matière d'adoption).

Le but serait de répartir au mieux le montant actuellement disponible entre les OAA.

La révision du subventionnement des OAA se situerait dans une logique saine au plan éthique. Elle permettrait de soutenir la position éthique défendue par la Communauté française en matière d'adoption en cessant de subventionner les OAA sur base de leur « rentabilité ».

Le calcul du forfait tel que proposé par l'ACC, dans sa note à Madame la Ministre, n'entraînerait pas de bouleversement majeur dans les montants attribués. En 2008, la majorité des OAA recevraient pratiquement le même montant de subvention que celui auquel ils auraient droit pour l'année 2007 ; il est cependant prévisible qu'un organisme augmenterait sensiblement sa subvention, alors que deux OAA verraient leur part diminuer sensiblement.

En réponse à diverses interpellations, diverses informations complémentaires ont été apportées en séance par le Service de l'adoption.

- a) Le forfait de 2.500 € qui est demandé à chaque candidat adoptant par tout OAA ne concerne que les frais d'encadrement et de participation au fonctionnement de l'OAA. Les coûts réels de l'adoption (traductions, légalisations et envois de dossiers, voyage, etc) viennent en sus.
- b) Lorsqu'un OAA perd son agrément, l'ACC garantit la reprise des dossiers et des archives permettant la recherche des origines de l'enfant. De même, l'ACC s'efforce de veiller à que les candidats adoptants soient repris en charge par l'un des autres OAA. Ainsi, un OAA (le CPAS de Liège) a annoncé son intention de ne plus œuvrer comme intermédiaire dans des adoptions ; l'ACC veille à assurer dans ce cas les mesures précitées. Si les mesures à prendre devaient avoir un impact financier, il serait logique que cet impact soit assumé par l'ACC.
- c) La Communauté flamande a adopté un système forfaitaire de subventionnement aux OAA. La comparaison avec les pays voisins serait moins pertinente car les autres États européens ne reconnaissent pas aux OAA un rôle semblable à celui qui prévaut en Belgique et, plus encore, en Communauté française, où les OAA reçoivent une véritable délégation de l'ACC pour l'exercice de certaines compétences ; à cet égard, ils constituent en quelque sorte des auxiliaires de l'autorité.

B. Le point de vue des OAA, présenté par des membres du CoSA

Au sein du CoSA, divers membres qui font partie d'OAA ont exposé, en tant que membres du Conseil (et non en tant que mandataires de leur OAA ou de la *Fédération des organismes d'adoption*), leur opinion sur la problématique actuelle de subventionnement. Les informations et points de vue suivants ont été portés ainsi à l'attention du CoSA.

1) A propos du subventionnement des OAA en général

Il faut d'abord rappeler que la *Fédération des organismes d'adoption* plaide depuis longtemps pour un système de subventionnement forfaitaire, estimant qu'il n'est pas éthique de se baser sur le nombre d'adoptions pour calculer le montant des subventions. Ce système forfaitaire permettrait à chaque OAA d'utiliser la subvention selon ses besoins (infrastructure, personnel, formation, etc), qui varient d'un organisme à l'autre en fonction de divers paramètres : type d'adoptions réalisées, pays avec lesquels des liens privilégiés ont été établis, « taille » de l'OAA, mise à disposition de personnel, etc.

Le système actuel, consistant à donner plus de moyens aux grands OAA, conduit à entrer dans un cercle vicieux. Ayant plus de moyens, donc plus de possibilités d'engager du personnel, ils se sentent tenus de promouvoir plus d'adoptions (qui sont aussi financées par les adoptants) ; donc, ils pourront encore s'agrandir et recevoir d'encore plus grandes subventions. À terme, l'on risque d'arriver à une situation où seuls deux ou trois services importants subsisteront.

Un effet pervers à ce type de subventionnement est à souligner : les OAA qui n'ont pas d'autres moyens de financement pourraient signer avec les adoptants plus de conventions qu'ils n'ont de possibilités réelles d'apparement ; en effet, c'est au moment de la signature de la convention que les adoptants commencent à financer l'adoption.

Les « tranches » de subventionnement, permettant de passer d'une catégorie à l'autre, s'avèrent inadaptées. Par exemple, en sensibilisations individuelles, l'on bénéficie d'une subvention pour 1/10 de travailleur social si l'on a réalisé 15 sensibilisations, mais il faut en faire 75 pour bénéficier d'une subvention pour 1/10 de travailleur social supplémentaire.

Les missions de suivi des OAA s'étant avérées plus complexes et à long terme, il apparaît que les moyens alloués aux OAA pour le suivi sont nettement insuffisants.

Un système forfaitaire, plus simple, plus prévisible, plus éthique (permettant aux OAA de ne pas être poussés à faire des adoptions coûte que coûte) résoudrait bien des difficultés.

Il est important, notamment pour une bonne gestion du personnel, que les moyens publics alloués aux OAA ne soient pas variables ; la partie variable peut venir du financement par les adoptants.

Ne conviendrait-il pas de prévoir, en complément au système de subvention forfaitaire, la mise en place d'une sorte de « fonds de solidarité », qui permettrait de soutenir les OAA en difficulté momentanée par suite de force majeure, telle que la fermeture de certaines collaborations à l'étranger, indépendantes de leur volonté ?

2) A propos du subventionnement d'OAA s'occupant exclusivement d'adoptions internes

Ces OAA poursuivent leur travail classique avec les familles d'origines des enfants, mais elles traitent de plus en plus des situations particulières, en contact avec les SAJ, les SPJ, les institutions d'accueil... Un calcul de subvention basé sur le nombre d'adoptions ne reflète absolument pas le travail réalisé, car celui-ci n'est pas le même selon que l'adoption concerne un bébé abandonné à la naissance et un enfant plus âgé, placé depuis longtemps en institution, ayant encore certains contacts existants avec sa famille d'origine.

3) A propos du subventionnement spécifique

Une première difficulté est liée à la définition même de la spécificité de certains OAA (par exemple, ceux qui s'occupent de l'adoption d'enfants handicapés). Le fait de lier l'adoption d'enfant « handicapés » à la législation sur les allocations familiales majorées risque de limiter *de facto* leur intervention. Ne serait-il pas préférable de définir l'intervention d'OAA spécifiques en terme de « subsidiarité », à savoir l'adoption d'enfants qui ne seraient pas adoptables par l'intermédiaire des OAA « classiques » ?

Une difficulté supplémentaire résulte du mode de calcul appliqué aux OAA spécifiques agréés tant pour l'adoption interne que pour l'adoption internationale¹. Il est clair que le nombre d'adoptions d'enfants à particularités est largement inférieur à celui des adoptions « classiques ». Par ailleurs, le travail d'apparemment pour ces adoptions spécifiques est plus important que pour les adoptions « classiques », tant en interne qu'en international ; il en va de même pour la préparation et le suivi particulier des familles candidates à ce type de projet. Les subsides auxquels peuvent prétendre les OAA réalisant ce type d'adoption ne sont absolument pas proportionnels au travail réalisé. Le mode de calcul ne permet donc pas de tenir compte de ces spécificités.

La compensation prévue par l'article 12*bis* de l'arrêté (subvention particulière octroyée à l'OAA qui travaille exclusivement à l'adoption d'enfants présentant un handicap) allège sans doute les difficultés mentionnées ci-dessus, mais il reste que cette subvention particulière a le gros désavantage de ne pas être prévisible, puisqu'elle dépend à la fois d'une appréciation gouvernementale et de la disponibilité de budgets.

La solution de subventionnement forfaitaire permettrait de surmonter l'essentiel des difficultés rencontrées.

4) A propos de la proposition d'un subventionnement forfaitaire

Les représentants des OAA ont signalé au CoSA que, du constat de tous les OAA (comptes annuels en déficit à l'appui), le subventionnement actuel est insuffisant en fonction des nouvelles missions qui leur sont demandées. Il faudrait donc que le forfait soit, pour chacun, au moins égal ou supérieur aux montants alloués actuellement.

Les OAA attirent aussi l'attention sur le fait que la proposition de subventionnement forfaitaire devrait entraîner le remaniement des articles 9 à 13 de l'arrêté du Gouvernement du 7 octobre 2005.

Tout en restant en dehors de la logique « quantitative » et en respectant les spécificités de chaque OAA, on remarque que les services s'occupant d'adoption internationale sont plus grands en taille et doivent donc assumer de plus grands frais du point de vue infrastructure, fonctionnement, salaires. Ces frais supplémentaires ne sont pas entièrement compensés par le plus grand nombre d'adoptions réalisées et par le montant payé par chaque adoptant. Il serait donc logique que cette différence soit répercutée partiellement dans l'établissement de deux forfaits différents, selon que l'OAA est agréé soit pour l'adoption internationale, soit pour l'adoption interne.

¹ Sur base des articles 9 et 11 de l'arrêté relatif à l'adoption susvisé, ces OAA ont droit à la subvention prévue pour la catégorie dans laquelle ils ont réalisé le plus d'adoptions. Lorsque le hasard fait que l'OAA réalise plus d'adoptions internationales, la subvention en personnel est environ moitié moins importante, puisque le nombre d'adoptions à réaliser pour bénéficier des subventions est deux fois plus important en adoption internationale qu'en adoption interne.

5. AVIS DU CoSA SUR LE SUBVENTIONNEMENT DES OAA

Sur la base de tous les éléments développés ci-dessus et après en avoir longuement débattu, le CoSA considère:

- 1° que le système législatif et réglementaire actuel de la Communauté française de Belgique pour les subventionnement des organismes d'adoption agréés (OAA) présente les défauts majeurs suivants :**
 - il est fondé sur une logique peu compatible avec les principes éthiques de l'adoption, à savoir le lien entre le niveau de la subvention et celui du nombre des adoptions réalisées par chaque OAA ; en d'autres termes, les OAA pourraient se sentir incités à réaliser le plus d'adoptions possible pour augmenter leurs moyens financiers, ce qui est en porte-à-faux avec les principes généraux défendus par la Convention de La Haye ;**
 - il est caractérisé par son extrême complexité, ce qui le rend quasi inapplicable sans lourdeurs et lenteurs administratives portant ainsi préjudice aux OAA ;**
 - il ne présente aucune garantie de stabilité suffisante dans l'allocation de moyens et empêche donc les OAA d'établir leurs budgets prévisionnels, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel, alors que la législation régissant les associations sans but lucratif exige l'établissement de ces budgets ;**

- 2° que le financement des OAA dépend de deux sources : la participation financière des candidats adoptants et le subventionnement des pouvoirs publics (à savoir la Communauté française et, assez fréquemment les Régions par l'intervention dans des frais de personnel) ; qu'il n'est pas contesté qu'une partie des services rendus aux candidats adoptants dans le cadre du processus adoptif doit être prise en charge par les candidats adoptants eux-mêmes ; qu'en raison des compétences qui leur sont confiées par la Communauté française, les OAA deviennent, en quelque sorte, des auxiliaires des autorités publiques, en tenant compte de toutes les contraintes éthiques qui y sont liées, ce qui justifie le principe du subventionnement ;**

- 3° qu'il convient de proposer un mode de subventionnement qui permette une utilisation opportune et efficace du montant global disponible – aujourd'hui et dans l'avenir - pour les subventions des OAA, nonobstant l'insuffisance actuelle de ce montant ; ce mode de subventionnement devrait tenir compte des éléments suivants :**
 - le subventionnement par les pouvoirs publics doit permettre de soutenir les priorités qualitatives et éthiques défendues par la Communauté française en matière d'adoption, priorités qui doivent guider les interventions des OAA ;**
 - le subventionnement doit être prévisible, tant en ce qui concerne le montant que le moment du paiement, garantissant ainsi aux OAA une certaine stabilité ;**
 - le subventionnement des tâches de suivi et d'accompagnement post-adoptif devrait être débattu parallèlement ; ces questions font d'ailleurs l'objet d'un groupe de travail auquel des représentants du CoSA participent, dans l'attente que celui-ci se prononce sur la question ;**

- 4° que le remplacement du système actuel de subventionnement par un système forfaitaire est souhaité par la grande majorité des acteurs dans le domaine de l'adoption (tant l'administration compétente, que la fédération représentative des**

- services d'adoption et que la plupart des OAA) ; qu'il est vu, en effet, comme un moyen efficace pour obvier les défauts majeurs que présente le système actuel ;
- 5° qu'il apparaît, dès lors, que le seul moyen pratique pour y parvenir est de retenir le procédé forfaitaire, en se fondant sur les données objectives déjà dégagées par l'expérience des dernières années ;
- 6° qu'il paraît indispensable de dresser un état des lieux de la situation financière de chaque OAA – lesquels ne sont guère nombreux en Communauté française : moins d'une dizaine – pour établir leurs besoins incompressibles réels, et voir ainsi si ces besoins correspondent au forfait envisagé ; que s'il devait apparaître, au vu de l'enquête dont question ci-dessus, que le montant prévu au budget annuel de la Communauté française ne suffit pas pour prendre en compte les besoins réels de subventionnement des OAA, il s'imposerait de fixer ce budget de façon à couvrir ces besoins ;
que s'il devait apparaître, aux termes de l'état des lieux, qu'un forfait distinct est nécessaire pour les OAA s'occupant d'adoption interne, d'adoption internationale, ou d'adoption d'enfants à particularités, il conviendrait d'en tenir compte dans l'établissement de ce forfait ;
- 7° qu'en tout cas, le budget annuel prévu pour le subventionnement des OAA doit demeurer lié à l'index, et que le versement de la subvention doit intervenir sans délai, ce que permettrait l'application d'un système forfaitaire ;
- 8° qu'il y a lieu, dès à présent, d'aligner sur le système forfaitaire proposé le mode de subventionnement des OAA s'occupant de l'adoption d'enfants porteurs de handicap, eu égard aux conséquences dommageables qu'entraîne le mode de subventionnement actuel, par nature aléatoire et imprévisible ;
- 9° qu'il paraît opportun d'envisager à bref délai la constitution d'un système de garantie, à charge du budget de la Communauté française (éventuellement par l'octroi de subventions extraordinaires) pour soutenir les OAA connaissant des difficultés financières passagères, apparues pour des raisons indépendantes de la volonté de bonne gestion de leurs responsables légaux ;
- 10° que le CoSA tient à informer le Gouvernement de la Communauté française de son entière disponibilité pour examiner les projets de réforme des dispositions législatives et réglementaires sur le subventionnement des OAA dans le sens du forfait et formuler à leur sujet des propositions ou recommandations les plus constructives possibles.

Bruxelles, le 25 avril 2007

Pour le Conseil,

Michel VERWILGHEN
Président