

TRAVAILLER ENSEMBLE POUR LE CHANGEMENT

Le droit des enfants à une prise en charge
de qualité en Afrique subsaharienne



Centre for excellence
for looked after children in Scotland



© SOS Villages d'Enfants International, CELCIS
(Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland)
de l'Université de Strathclyde, Université du Malawi, 2014

Publié par :
CELCIS
(Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland)
Université de Strathclyde
141 St James Road
Glasgow
G4 0LT
Ecosse, Royaume-Uni

ISBN : 978-1-909522-03-9

Le présent rapport a été commandé par SOS Villages d'Enfants International, CELCIS de l'Université de Strathclyde et l'Université du Malawi. Le contenu ne reflète pas forcément les politiques et l'opinion de ces organisations.

Les désignations employées dans ce rapport et la présentation des données qui y figurent ne sauraient être interprétées comme exprimant une prise de position des mandataires ou des auteurs concernant le statut juridique d'un pays ou d'un territoire quelconque, non plus que sur le tracé de ses frontières.

Clause de non-responsabilité : bien que tout ait été mis en œuvre pour que les données de ce rapport soient le plus justes et légitimes possible, SOS Villages d'Enfants International, CELCIS de l'Université de Strathclyde et l'Université du Malawi ne sauraient être tenus responsables de l'inexactitude, réelle ou supposée, des informations recueillies et présentées dans le présent document. L'objectif de ce rapport est de donner un aperçu de l'attitude des Etats en matière de protection de remplacement et des atteintes aux droits de la personne à cet égard. Les titulaires des droits d'auteur ne sauraient être tenus responsables des conséquences découlant de l'utilisation de toute information figurant dans le présent rapport, ni de toute atteinte aux droits de propriété intellectuelle d'un tiers. En aucun cas, les titulaires des droits d'auteur ne sauraient être tenus responsables des dommages directs, indirects, spéciaux ou accessoires résultant de l'utilisation des informations.

Toute partie de ce document peut être librement reproduite, sous réserve que la source soit dûment mentionnée.

Editrice : Rebecca Dobson

Auteurs : Levison Chiwaula, Rebecca Dobson, Susan Elsley

Contributeurs : Chikosa Banda, Nigel Cantwell, Jenifer Davidson, John Paul Fitzpatrick, Gillian Kaliwa, Ian Milligan et Emmanuel Sherwin

Graphisme : Philipp Ertl et Joanne Omigie,
Ertl Design www.ertl-design.co.uk

Images fournies par SOS Villages d'Enfants International

Traduction française : Emille Lafore et Services linguistiques, SOS Villages d'Enfants International

Citer comme suit : CHIWAULA, Levison, Rebecca DOBSON et Susan ELSLEY, *Travailler ensemble pour le changement : le droit des enfants à une prise en charge de qualité en Afrique subsaharienne*, Université du Malawi, CELCIS de l'Université de Strathclyde (Glasgow), SOS Villages d'Enfants International, 2014.

www.care-for-me.org

TABLE DES MATIERES

Préface	5	4. Prévention : éviter le recours inutile à la protection de remplacement	39
Avant-propos	7	4.1 Introduction	40
Remerciements	8	4.2 Concepts et définitions	41
Terminologie, sigles et acronymes	9	4.3 Analyse	41
Résumé exécutif	11	4.3.1 Causes de la protection de remplacement	41
1. Introduction	15	4.3.2 Premier niveau de prévention	42
1.1 Méthodologie	18	4.3.3 Deuxième niveau de prévention	44
		4.3.4 Troisième niveau de prévention	46
		4.4 Conclusion	48
2. Contexte régional	21	5. Proposer une prise en charge adaptée	49
2.1 Contexte juridique	22	5.1 Processus décisionnel	50
2.2 Contexte socioéconomique	24	5.1.1 Introduction	51
2.3 Tendances futures	26	5.1.2 Concepts et définitions	52
		5.1.3 Analyse	53
		» Gamme d'options de prise en charge	
		» Prise de décisions dans l'intérêt supérieur de l'enfant	
		» Participation des enfants et des familles	
		5.1.4 Conclusion	56
3. Cadre de mise en œuvre des politiques pour la protection de remplacement	27		
3.1 Introduction	28		
3.2 Analyse	29		
3.2.1 Rôle de l'Etat	29		
3.2.2 Capacité de supervision et de suivi	30		
3.2.3 Financement de la protection de remplacement	33		
3.2.4 Disponibilité des données	34		
3.3. Conclusion	36		

5.2	Prise en charge informelle, prise en charge de type familial formelle et pré-adoption	58
5.2.1	Introduction	59
5.2.2	Concepts et définitions	60
5.2.3	Analyse	61
	» <i>Etendue et enjeux de la prise en charge informelle</i>	
	» <i>Etendue et enjeux de la prise en charge de type familial formelle</i>	
	» <i>Etendue et enjeux de l'adoption</i>	
	» <i>Participation</i>	
5.2.4	Conclusion	66
5.3	Placement en institution	68
5.3.1	Introduction	69
5.3.2	Concepts et définitions	70
	» <i>Placement en institution/prise en charge institutionnelle</i>	
	» <i>Prise en charge institutionnelle et développement de l'enfant</i>	
5.3.3	Analyse	72
	» <i>Désinstitutionnalisation</i>	
	» <i>Normes relatives au placement en institution</i>	
	» <i>Qualifications et recrutement du personnel</i>	
5.3.4	Conclusion	74
5.4	Sortie de la prise en charge et soutien post-placement	76
5.4.1	Introduction	77
5.4.2	Concepts et définitions	77
5.4.3	Analyse	78
	» <i>Planification et préparation</i>	
	» <i>Services de soutien</i>	
	» <i>Suivi et contrôle</i>	
5.4.4	Conclusion	80

6.	Protection de l'enfance : protéger les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement	83
6.1	Introduction	84
6.2	Concepts et définitions	85
6.3	Analyse	86
6.3.1	Risques en matière de protection de l'enfance	86
6.3.2	Mise en œuvre de la législation concernant la protection de l'enfance	87
6.3.3	Procédure de signalement à l'échelle communautaire	88
6.3.4	Mécanismes de plainte dans le cadre de la prise en charge formelle	92
6.3.5	Conservation des données et suivi en matière de protection de l'enfance	93
6.4	Conclusion	94
7.	Conclusion et messages de plaidoyer	95
7.1	Révision des résultats	97
7.2	Lacunes en matière de mise en œuvre	98
7.3	Révision du cadre de mise en œuvre des politiques	99
7.4	Une approche collaborative en faveur du changement	101
7.5	Principaux messages de plaidoyer	103
7.6	Conclusion	103
	Bibliographie	105
	Annexes	106
	Annexe 1 : Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants	106
	Annexe 2 : Tableau de présentation de la méthodologie utilisée dans les rapports nationaux (Prends soin de moi !)	132
	Annexe 3 : Tableaux juridiques	134

PREFACE



Le monde entier doit faire face à un défi de taille en matière de prise en charge des enfants privés d'une protection parentale ou qui risquent de l'être, et ne peut se soustraire à cette immense responsabilité. Courage, gestion et connaissances sont les maîtres mots des réformes fondamentales qu'il faudra mettre en place pour relever ce défi. Aujourd'hui, la mise en œuvre à l'échelle internationale des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants est un symbole d'espoir.

C'est un honneur pour l'équipe CELCIS de prendre part à ce projet de partenariat qui a vu le jour grâce à des personnes et organisations enthousiastes et dévouées, travaillant souvent dans des conditions très difficiles. L'étude approfondie des initiatives prises par huit pays d'Afrique subsaharienne en vue d'obtenir davantage de droits et une meilleure prise en charge en faveur de ces enfants trop souvent oubliés s'est révélée fascinante.

Au nom de toute l'équipe CELCIS, nous tenons à remercier nos nouveaux amis et collègues à travers le monde, en particulier nos collègues de l'Université du Malawi et de SOS Villages d'Enfants International. Leur vision, leur travail acharné et leur dévouement améliorent les conditions de vie des enfants, parmi les plus vulnérables de la planète.

Jennifer Davidson
Directrice de CELCIS
Université de Strathclyde



L'avenir des nations ne peut être assuré que si nous garantissons une prise en charge de qualité pour nos enfants. Ainsi, nous ne saurions trop insister sur l'importance de ce rapport. Cette publication arrive au bon moment puisque nous célébrons les cinq ans des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants et commençons à aborder la question du Programme de développement post-2015. Dans un contexte régional économique, politique et social difficile, la situation actuelle reste encourageante et requiert simplement des efforts plus concertés de la part des organismes étatiques et non étatiques.

La coopération entre les collègues de CELCIS à l'Université de Strathclyde et de SOS Villages d'Enfants International a considérablement facilité ces travaux.

Levison Chiwaula
Chef du Département
des Sciences sociales
Université du Malawi



Notre projet de publication dans le cadre d'un partenariat remonte à l'année dernière, alors que la situation était morose. Aujourd'hui, dans un contexte plus positif, notre document est publié à un moment crucial pour les droits des enfants.

Il est évident que tous les pays ont énormément progressé dans la mise en œuvre des droits des enfants. Nous proposons maintenant de nouvelles mesures à prendre en faveur des enfants les plus vulnérables et invisibles d'Afrique, à savoir les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement ou risquant de perdre leurs parents.

Nous tenons à remercier Jennifer Davidson et Levison Chiwaula pour leur engagement à l'égard des enfants et en faveur du présent rapport. Nous voudrions également remercier John Paul Fitzpatrick et Rebecca Dobson sans qui cette publication n'aurait jamais vu le jour.

Richard Pichler
Directeur général de SOS Villages
d'Enfants International



AVANT-PROPOS



La question des enfants privés d'une prise en charge adaptée et de qualité est un problème mondial. Cependant, en raison de problèmes tels que la pauvreté, le VIH/sida et les conflits, l'Afrique subsaharienne abrite un grand nombre d'enfants vivant hors de la cellule familiale.

En 2009, année qui a marqué le 20^{ème} anniversaire de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CIDE), l'Assemblée générale des Nations unies a adopté les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (Résolution 64/142). Les Lignes directrices visent à promouvoir la mise en œuvre de la CIDE, et dans le contexte de l'Afrique, celle de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE).

Cela fait maintenant cinq ans que les Lignes directrices ont été adoptées. Ce rapport, qui coïncide avec les 25^{ème} et 24^{ème} anniversaires de l'adoption de la CIDE et de la CADBE, nous aide à mieux comprendre les enjeux auxquels sont confrontés les gouvernements, ainsi que les diverses possibilités d'amélioration dans la mise en œuvre des Lignes directrices en Afrique subsaharienne.

Les Lignes directrices sont un outil essentiel pour les gouvernements, car elles fixent des orientations souhaitables en matière de droits, politiques et pratiques visant à protéger les droits et le bien-être des enfants privés de protection parentale ou risquant de l'être. Cependant, il incombe à toutes les parties prenantes de s'assurer que ces Lignes directrices sont mises en œuvre de manière efficace dès lors que les enfants nécessitent une assistance et une prise en charge.

En reconnaissant cette responsabilité, le rapport permet de prendre conscience des progrès accomplis par les gouvernements jusqu'à présent, et fournit une base concrète pour garantir que, lorsque cela est nécessaire, les enfants aient accès à une protection de remplacement adaptée à même de répondre à leurs besoins individuels.

Ce rapport de la société civile est fondé sur des recherches indépendantes menées dans huit pays d'Afrique subsaharienne sur la mise en œuvre des Lignes directrices. Les auteurs ont adopté une démarche novatrice pour fournir une synthèse des expériences et ont identifié les principaux problèmes qui affectent les gouvernements dans différentes situations sociales, culturelles, économiques et politiques, et les variations successives en matière de législation, de politiques et de pratiques. Le rapport prouve également que bien souvent, les gouvernements ont du mal à assurer une coordination et une supervision efficaces des mesures de protection de remplacement. Leur progression est également freinée par une connaissance limitée des enfants et des services disponibles, et par l'insuffisance et l'imprévisibilité des ressources pour la mise en œuvre de la législation et des politiques relatives à la protection de remplacement. Ayant identifié ces enjeux, les auteurs du présent rapport cherchent à fournir des recommandations pour faciliter une discussion sur la façon de progresser en vue d'assurer une mise en œuvre complète et adaptée des Lignes directrices.

Au nom du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, j'engage les Etats africains, les donateurs, les partenaires et autres parties prenantes, y compris les enfants, à travailler ensemble pour promouvoir et concrétiser les Lignes directrices et améliorer l'expérience des enfants de la région en matière de protection de remplacement.

Benyam Dawit Mezmur

Président du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant

REMERCIEMENTS

Ce rapport est le fruit d'une collaboration fructueuse entre SOS Villages d'Enfants International, le CELCIS de l'Université de Strathclyde et l'Université du Malawi.

Toutefois, cette publication n'aurait pas vu le jour sans l'aide des chercheurs et auteurs dans chacun des huit pays étudiés. Leurs travaux originaux et pertinents ont servi de base à notre étude. Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leur importante contribution.

Au **Bénin** : SOS Villages d'Enfants Bénin ; le ministère de la Famille, des Affaires sociales, de la Solidarité nationale, des Personnes handicapées et du Troisième âge ; le Réseau des organisations de protection des enfants dans le besoin.

En **Gambie** : SOS Villages d'Enfants Gambie.

Au **Kenya** : SOS Villages d'Enfants Kenya et Brilliant Technologies (K) Limited.

Au **Malawi** : SOS Villages d'Enfants Malawi et Humphrey Mdyetseni (chef d'équipe), Chiza Nyirongo et Idrissa Mwale.

En **Tanzanie** : SOS Villages d'Enfants Tanzanie.

Au **Togo** : EUREKA EDU Consulting et SOS Villages d'Enfants Togo.

En **Zambie** : l'Ecole de Médecine ; le Département de la Santé publique ; l'Université de Zambie et SOS Villages d'Enfants Zambie.

Au **Zimbabwe** : M. Musa Chibwana et SOS Villages d'Enfants Zimbabwe.

Dans chaque pays, les études ont pu être réalisées grâce à l'investissement en temps et en savoir-faire des informateurs, notamment : les ministères gouvernementaux ; les départements du travail social ; les organisations internationales ; les secteurs public et privé et les ONG ; et les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement.

Nous remercions également les membres des groupes d'études externes, notamment Nigel Cantwell, Ian Milligan et Garton Kamchedzera qui nous ont aidés à mieux comprendre les Lignes directrices et à formuler des messages de plaidoyer efficaces.

Nous avons aussi bénéficié de l'appui de nos collègues de SOS Villages d'Enfants dans la région de l'Afrique subsaharienne. Ils ont guidé notre réflexion sur des questions spécifiques relatives aux droits et ont assuré la supervision générale du rapport. Merci à Naitore Gituma, Hope Msosa et Mzi Ntuli. Véronique Lerch et Alan Kikuchi-White ont également apporté leur soutien, au nom du bureau international.

Nous tenons également à remercier les personnes suivantes pour leur contribution indispensable lors des phases finales de l'élaboration de ce rapport : Michael Rodgers pour ses travaux de relecture ; Susan Reid et Lesley Sneddon du CELCIS pour leur assistance permanente à la coordination du projet.



TERMINOLOGIE, SIGLES ET ACRONYMES

CADBE	Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1999)
CELCIS	Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland
CIDE	Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (1989)
En marche	En marche vers la mise en œuvre des « Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants » (voir bibliographie)
Lignes directrices	Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (2009)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
Règles de Beijing	Ensemble de règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs
Sida	Syndrome d'immunodéficience acquise
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

Symbole

§	Paragraphe des Lignes directrices
---	-----------------------------------

Terminologie

Principe de nécessité

Etablir si la protection est vraiment nécessaire¹.

Principe du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement

Fournir cette protection de manière appropriée².

Protection de remplacement

Prise en charge pour « [t]out enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu »³.

1 *En marche*, p.23.

2 *Ibid.*

3 CIDE, Article 20(1).



RESUME EXECUTIF

Travailler ensemble pour le changement s'inscrit dans la lignée de normes et obligations universellement acceptées et nous appelle à jouer un rôle collectif en prenant en charge les enfants les plus vulnérables¹.

Ce rapport repose sur la synthèse de huit évaluations de la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (les Lignes directrices) au Bénin, en Gambie, au Kenya, au Malawi, en Tanzanie, au Togo, en Zambie et au Zimbabwe².

Il examine les difficultés que l'ensemble des huit pays a rencontrées dans la mise en œuvre des Lignes directrices et sert de plateforme pour un plaidoyer efficace en faveur du droit des enfants à bénéficier d'une prise en charge de qualité.

En décembre 2009, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté les Lignes directrices (Résolution 64/142) dans le but de renforcer la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) pour la protection et le bien-être des enfants privés de prise en charge parentale ou risquant de l'être. Ces enfants comptent parmi les plus vulnérables de la société et sont d'autant plus fragilisés lorsque les systèmes de prise en charge n'œuvrent pas dans leurs intérêts ou ne répondent pas à leurs besoins.

Les Lignes directrices fournissent des directives aux gouvernements qui se sont engagés à défendre les droits de ces enfants et énoncent les orientations souhaitables en matière de politiques et de pratiques. Elles fournissent également un point de référence pour évaluer la qualité de la protection de remplacement à l'échelle nationale, régionale et locale. A l'aide de ce point de référence, les groupes de recherche ont pu réaliser, dans les huit pays, des évaluations de la mise en œuvre des Lignes directrices³.

Dans ce rapport sont analysés les résultats enregistrés dans ces pays : ils servent de base pour promouvoir un changement positif. Des recommandations concrètes figurent à la fin de chaque chapitre pour guider les gouvernements dans leurs efforts d'amélioration de la mise en œuvre et, plusieurs fois dans le rapport, des feuilles de route illustrent en détail les étapes que les gouvernements doivent suivre pour la mise en œuvre.

Dans le dernier chapitre, les recommandations sont contextualisées pour encourager un plaidoyer à l'échelle locale axé sur les enjeux et les solutions propres à chaque pays.

Des recommandations concrètes sont proposées et toutes les parties prenantes (gouvernements, organisations non étatiques, société civile, communautés locales et enfants) sont invitées à s'engager et à participer à la recherche de solutions pour une mise en œuvre efficace des Lignes directrices pour les enfants et les familles dans le besoin.

Résultats : vue d'ensemble

Les conclusions du rapport indiquent que, malgré la diversité des contextes sociaux, économiques, juridiques et politiques, des thèmes et des défis communs sont apparus lors de la mise en œuvre des Lignes directrices.

Prévenir le recours à une protection de remplacement

Un lien familial est comme un arbre, il peut plier, mais ne peut pas casser

Prévenir le recours à une protection de remplacement est une façon de protéger les enfants. En effet, leur prise en charge est souvent de meilleure qualité au sein des familles et des communautés. Bon nombre d'enfants bénéficiant actuellement d'une prise en charge formelle pourraient vivre avec leurs parents, leur famille élargie ou des membres de leur communauté si un appui adapté était en place.

Les travaux de recherche révèlent que les services de prévention sont insuffisants, principalement financés par des organisations non gouvernementales, et ne sont accessibles qu'à une faible proportion de la population dans le besoin du fait d'une mauvaise coordination.

Les gouvernements ne parviennent pas à respecter le principe de « nécessité » de la protection de remplacement : les enfants font inutilement l'objet d'une mesure de protection de remplacement, et ce, plus longtemps que nécessaire.

Services de protection de remplacement

Il faut tout un village pour élever un enfant

Les services de prise en charge formelle font défaut, en particulier les services de prise en charge familiale, et les formes de prise en charge informelles subissent une pression croissante puisque l'Etat n'apporte pas le soutien nécessaire en faveur des personnes responsables de la prise en charge des enfants.

¹ La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) a été adoptée en 1989 et complétée par trois protocoles facultatifs.

² Les évaluations sont fondées sur l'*Outil d'évaluation de la mise en œuvre des Lignes directrices des Nations unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.sos-childredivillages.org/what-we-do/child-care/quality-in-care/advocating-quality-care/pages/quality-care-assessment.aspx>.

³ Ces évaluations, ou rapports nationaux, sont disponibles (en anglais) à l'adresse suivante : www.care-for-me.org.

En Zambie, jusqu'à **50%** des enfants pourraient retourner au sein de leur famille si un financement adapté était disponible.

Source : ministère du Développement communautaire des Services sociaux Zambie ; également cité dans UNICEF, *Alternative Care for Children in Southern Africa: Progress, Challenges and Future Directions*, 2008, p.13.

Dans bien des cas, l'éventail de services formels de protection de remplacement est limité, tout comme la capacité des décideurs à proposer aux enfants une prise en charge « appropriée » et adaptée à leurs besoins individuels.

La forme la plus courante de prise en charge formelle est le placement en institution. Cependant, la qualité de cette prise en charge n'est pas constante, et de nombreux enfants vivent dans des milieux qui ne peuvent pas répondre à leurs besoins individuels. Le placement en institution est assuré en grande partie par des organisations non étatiques et le gouvernement n'assure qu'une supervision limitée (ce point sera examiné plus en détail dans le chapitre 3).

La qualité et la couverture de la sortie de prise en charge ne sont pas non plus constantes ; les enfants ne bénéficient donc pas du soutien nécessaire lorsqu'ils retournent au sein de leur communauté.

Protection

Les enfants sont la récompense de la vie

Dans la région, les risques en matière de protection de l'enfance sont élevés, et les systèmes de protection limités. Alors que l'on recense des bonnes pratiques, des mécanismes de protection de l'enfance à l'échelle communautaire et des procédures de dépôt de plaintes pour les enfants bénéficiant d'une protection formelle, les systèmes sont, dans leur ensemble, jugés incohérents et ne disposent pas de systèmes de suivi adaptés.

Messages de plaidoyer

En prenant en compte les priorités ainsi que les étapes nécessaires au changement, les décideurs vont agir de manière planifiée et sur la base d'échange⁴.

Le rapport prouve que l'échec de mise en œuvre des Lignes directrices entraîne de graves insuffisances dans les services visant à prévenir la séparation des enfants et des familles, à proposer une protection de remplacement adaptée et à protéger les enfants.

L'objectif de ce rapport, cependant, n'est pas seulement de rappeler l'importance des Lignes directrices et de mettre en évidence les défaillances du système. En effet, il vise plutôt à favoriser une prise de conscience des difficultés que les gouvernements rencontrent lors de la mise en œuvre des Lignes directrices, et à les aider à trouver le moyen de créer un environnement propice au changement.

Ce rapport s'adresse aux décideurs politiques et aux personnes souhaitant promouvoir la mise en œuvre des Lignes directrices pour améliorer la protection de remplacement pour les enfants.

Pour être efficace, le plaidoyer doit être adapté aux enjeux nationaux, régionaux et locaux, et exige des connaissances et des stratégies locales pour influencer certains acteurs, décideurs et responsables. Dans le rapport, quelques pistes de réflexion sont suggérées pour catalyser l'action engagée :

- Pourquoi est-ce si difficile pour les gouvernements de la région d'assurer une mise en œuvre efficace des Lignes directrices ?
- Que peut-on faire pour favoriser un environnement propice à la mise en œuvre et, finalement, s'assurer que les besoins des enfants et des familles sont couverts dans le respect de leurs droits ?

⁴ En marche p.129.

Bien sûr, il est impossible de répondre à ces questions dans leur intégralité. Cette tâche incombe aux défenseurs locaux et décideurs qui travaillent dans un environnement bien précis et en connaissent les parties prenantes et les complexités politiques. Cependant, certains thèmes généraux ont été identifiés pour aider les actions locales de sensibilisation et de plaidoyer.

Pourquoi est-ce si difficile pour les gouvernements de la région d'assurer une mise en œuvre efficace des Lignes directrices ?

Cette question fait référence au cadre de mise en œuvre des politiques et aux défis communs qui sont apparus dans les rapports nationaux. Dans le cadre du projet de recherche, les thèmes récurrents sont le manque d'esprit de décision de la part des gouvernements concernant la planification et la coordination des services, les faibles niveaux de ressources financières et humaines pour la coordination et la fourniture de protection de remplacement, et enfin l'absence de données et d'informations pour guider une planification et une élaboration des politiques fondées sur les faits.

Que peut-on faire pour favoriser un environnement propice à la mise en œuvre ?

Cette question fait référence aux trois principaux messages stratégiques pour favoriser le changement. Une mise en œuvre efficace nécessite d'abord :

- **un engagement actif auprès des collectivités locales, des familles et des enfants.** En tant que bénéficiaires de la protection de remplacement, il faut leur donner une voix, les faire participer aux services qui leur sont destinés et leur permettre de prendre part aux décisions qui sont prises dans leur intérêt ;
- **des gouvernements qui fassent preuve d'esprit de direction dans la gouvernance de la protection de remplacement,** c'est-à-dire qui soient capables d'assumer la supervision et la coordination de la protection de remplacement et de créer des partenariats de coopération avec les autres parties prenantes ;
- **des organisations non étatiques responsables et coopératives.** Les acteurs non étatiques (donateurs internationaux, organisations non gouvernementales, secteur privé et société civile) devraient s'efforcer de coopérer avec les gouvernements et de leur fournir les ressources et les connaissances nécessaires pour assurer une protection de remplacement de qualité.

Conclusion

« Il ne peut y avoir plus vive révélation de l'âme d'une société que la manière dont elle traite ses enfants. » Nelson Mandela

Cette année marque le cinquième anniversaire des Lignes directrices et nous devons nous pencher sur les exemples de mise en œuvre efficace et comprendre les raisons de l'échec de cette mise en œuvre. Ce rapport met en lumière les expériences de huit pays d'Afrique subsaharienne. Grâce à ces expériences partagées, les auteurs du présent rapport commencent à dénouer les difficultés que rencontrent les pays dans la mise en œuvre et proposent des voies à suivre.



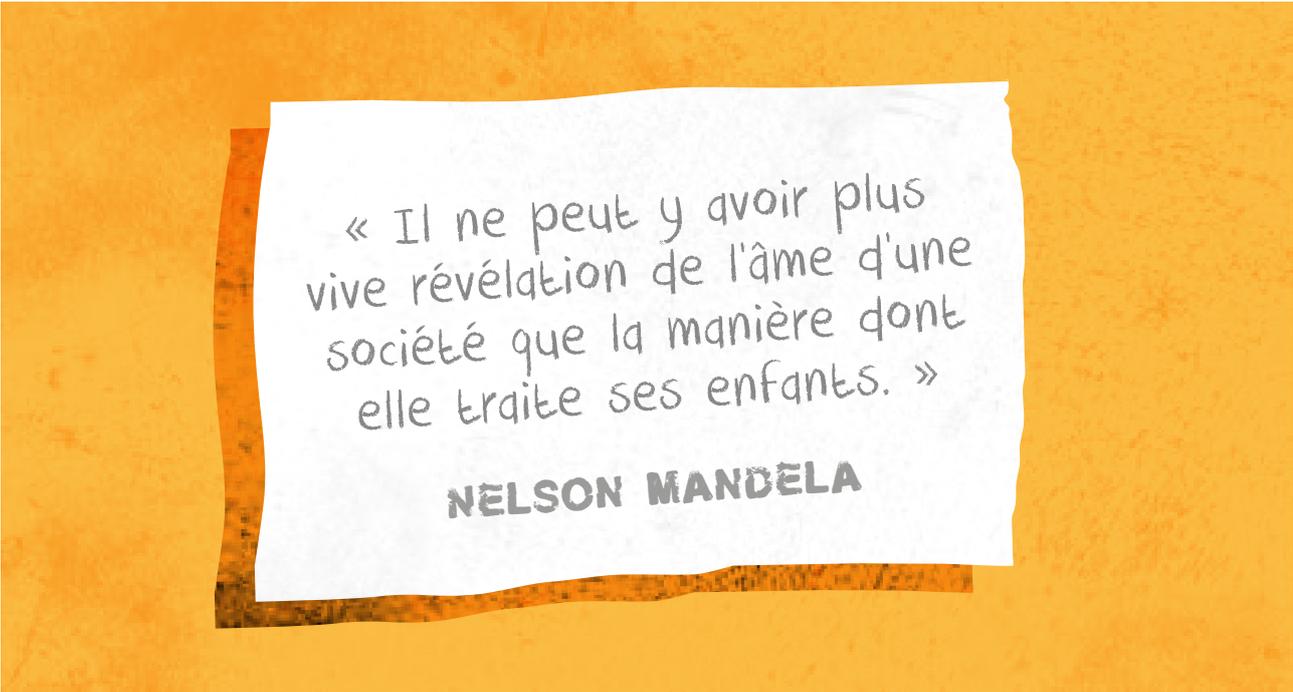
Le rapport est sans appel : nous devons tous agir pour parvenir au changement de nos systèmes et nos actions doivent être fondées sur une entente constructive et doivent surtout refléter des approches novatrices. Il n'y a pas une voie unique pour parvenir au changement. En fonction du contexte, nous adopterons des rythmes de travail différents, mais ces rythmes, dans toutes leurs différences, devront être respectés et entendus comme un appel collectif en vue d'un changement réel et positif dans la vie des membres les plus vulnérables de nos sociétés.



1

Introduction

1.1 MÉTHODOLOGIE



« Il ne peut y avoir plus
vive révélation de l'âme d'une
société que la manière dont
elle traite ses enfants. »

NELSON MANDELA

1. INTRODUCTION

Ce rapport décrit la manière dont sont pris en charge les enfants les plus vulnérables dans notre société. Il donne un aperçu de l'expérience acquise et des progrès accomplis dans la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants dans les huit pays d'Afrique subsaharienne suivants : Bénin, Gambie, Kenya, Malawi, Tanzanie, Togo, Zambie et Zimbabwe.

En synthétisant les expériences de ces pays, le rapport donne une idée précise de la façon dont la protection de remplacement est planifiée et appliquée dans la région. En procédant à une analyse complète des enjeux liés à la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (les Lignes directrices), ce rapport indique comment un plaidoyer efficace peut être catalyseur de changement en faveur des communautés, des familles et des enfants vulnérables.

Ce rapport est le fruit d'un projet de recherche collaboratif entre SOS Villages d'Enfants International¹, le CELCIS (Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland) de l'Université de Strathclyde², et l'Université du Malawi³. Ces organisations ont collaboré dans trois pays : au Royaume-Uni, en Autriche et au Malawi. Elles ont mis en commun leur expertise et leur passion au service des droits des enfants afin d'encourager le plaidoyer en faveur de la mise en œuvre des Lignes directrices.

Dans sa Résolution 64/142 adoptée le 18 décembre 2009, l'Assemblée générale des Nations unies souscrit aux Lignes directrices. En tant qu'instrument conçu pour fixer des orientations souhaitables en matière de politique et de pratiques, ces Lignes directrices n'ont pas de valeur juridique contraignante pour les Etats : elles sont composées de 167 paragraphes et aident les gouvernements à renforcer la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE) et à tenir leurs engagements internationaux à l'égard des enfants privés de prise en charge parentale ou risquant de l'être.

Par conséquent, il n'existe pas de mécanisme officiel de suivi garantissant que les gouvernements respectent ces Lignes directrices, même si le Comité des droits de l'enfant tient désormais compte des Lignes directrices dans ses observations finales sur la mise en œuvre de la CIDE par les pays.

Afin de combler cette lacune, SOS Villages d'Enfants International réalise des évaluations dans plusieurs pays depuis 2011 et fait appel à des experts nationaux pour mesurer le succès de la mise en œuvre des Lignes directrices. Ces évaluations sont fondées sur l'*Outil d'évaluation de la mise en œuvre des Lignes directrices des Nations unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants*. Jusqu'à présent, il a été utilisé dans vingt pays dans le monde⁴.

¹ SOS Villages d'Enfants International : www.sos-childrensvillages.org.

² CELCIS : www.celcis.org.

³ Université du Malawi : www.unima.mw.

⁴ Cet outil est disponible à l'adresse suivante : <http://www.sos-childrensvillages.org/what-we-do/child-care/quality-in-care/advocating-quality-care/pages/quality-care-assessment.aspx>

A la fin de l'année 2013, alors que huit évaluations complètes de pays avaient été effectuées dans la région de l'Afrique subsaharienne, SOS Villages d'Enfants International, le CELCIS et l'Université du Malawi ont décidé que l'année 2014 serait un moment décisif pour synthétiser les résultats des évaluations. Tandis que la région enregistre des progrès économiques croissants et que l'on développe un Programme pour l'après-2015 à l'approche du délai fixé pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, il est temps de placer les enfants en tête des priorités.

Ce rapport présente les contextes politique, économique et social de pays représentatifs d'Afrique occidentale, orientale et australe. Cependant, il permet aussi de mieux comprendre les principaux enjeux auxquels doivent faire face les gouvernements dans la mise en œuvre des Lignes directrices, et de faire passer des messages de plaidoyer en faveur d'un véritable changement dans la région.

Après l'introduction, cette étude est composée de six parties.

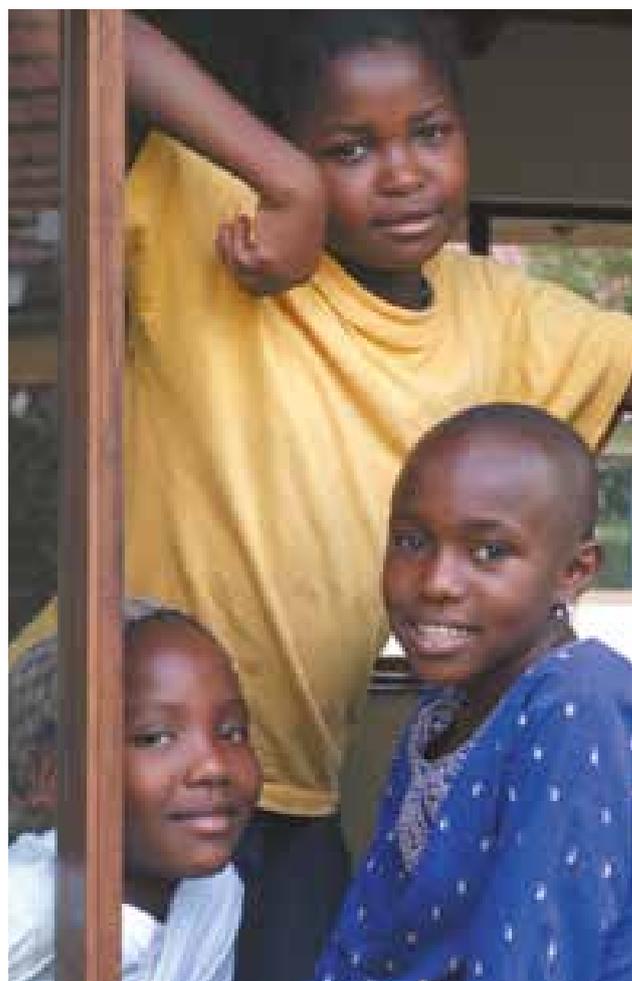
- Le **chapitre 2** présente le contexte juridique, social et économique de la région et fait valoir que les droits des enfants privés de prise en charge parentale devraient être au cœur de toutes les nouvelles stratégies politiques gouvernementales et de développement.
- Dans le **chapitre 3**, les auteurs examinent le cadre de mise en œuvre des politiques relatives à la protection de remplacement. Ils soulignent le rôle du gouvernement en tant qu'organisme chargé de définir le cadre de la protection de remplacement pour les enfants, en collaborant avec d'autres parties prenantes telles que les donateurs et autres organisations non gouvernementales. Les auteurs analysent aussi la capacité de supervision et de suivi du gouvernement, et démontrent l'importance de recueillir des informations et des données fiables afin que la prise de décisions soit fondée sur des données probantes, et la nécessité d'un financement suffisant et prévisible pour la prestation de services.
- Le **chapitre 4** souligne l'importance des investissements dans les services préventifs afin d'assurer que la protection de remplacement n'est utilisée qu'en dernier recours et uniquement lorsqu'elle est nécessaire et dans l'intérêt de l'enfant.
- Le **chapitre 5** est consacré à la prestation de services pour les enfants nécessitant une protection de remplacement. Il aborde la question du rôle du processus décisionnel pour garantir aux enfants des possibilités de prise en charge adaptées et adéquates. Ensuite, les auteurs analysent la prise en charge de type familial et le placement en institution, puis évaluent le processus de sortie de la prise en charge.
- Dans le **chapitre 6** est abordée la question d'une protection de l'enfance efficace. Il offre une vue d'ensemble des mécanismes en place, tant à l'échelle communautaire que dans le cadre d'une prise en charge formelle.

- Le **chapitre 7** vient clore cette étude : les principaux messages émanant de ce rapport y sont examinés et les résultats contextualisés. Il ouvre la voie à un plaidoyer efficace et au changement.

Comme l'illustre le titre original en anglais *Drumming Together for Change: A Child's Right to Quality Care in Sub-Saharan Africa*, les auteurs ont eu recours à la métaphore du tam-tam (« drum ») qui est un symbole culturel et inspire le changement dans la région.

Si le rapport fait état des progrès accomplis et des bonnes pratiques à l'échelle locale et nationale, il s'agit surtout d'un appel au changement. Il cherche à offrir une plateforme pour un plaidoyer efficace à tous les niveaux : dans les contextes international, régional et national. Tout en reconnaissant la responsabilité première des gouvernements à mettre en œuvre le changement, ce rapport incite les autres parties prenantes (organisations internationales et régionales, donateurs, ONG, secteur privé et société civile) à collaborer afin que le changement devienne une réalité.

Les enfants ont le droit de bénéficier d'une prise en charge de qualité lorsque leurs familles ne sont pas en mesure de leur en offrir une. Il est de notre devoir de faire en sorte que ce droit soit respecté. Ainsi, nous répondons non seulement à leurs besoins actuels et favorisons leur développement, mais nous leur donnons également les moyens de garantir la santé et le bien-être des sociétés à venir.



Groupe de données et outil de recherche

Les rapports nationaux portant sur le **Bénin**, la **Gambie**, le **Kenya**, le **Malawi**, la **Tanzanie**, le **Togo**, la **Zambie** et le **Zimbabwe** ont été documentés et rédigés par des équipes de recherches locales entre 2011 et 2013, par le biais de l'*Outil d'évaluation de la mise en œuvre des Lignes directrices des Nations unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants*⁵.

Cet outil a été conçu en 2011 par SOS Villages d'Enfants International et les spécialistes en droits des enfants M. Nigel Cantwell et Mme le Professeur June Thoburn. Il s'agit d'un outil de diagnostic long et complexe dont l'objectif est de mesurer la mise en œuvre des Lignes directrices. Il sert également de fondement à la campagne de plaidoyer mondial de SOS Villages d'Enfants : *Care for MEI Quality Care for Every Child* (« Prends soin de moi ! Une prise en charge de qualité pour chaque enfant », en anglais)⁶.

Chaque rapport a été rédigé par différents auteurs et des méthodologies et approches de recherche différentes ont été utilisées. Ainsi, **il est impossible d'établir des comparaisons entre les régions ou les pays**. Veuillez consulter le tableau de l'Annexe 2 présentant les méthodes utilisées pour les études réalisées dans chacun des huit pays.

Equipe de recherche et d'analyse

L'analyse a été réalisée par une équipe composée de cinq chercheurs issus de trois organisations : un chercheur indépendant pour SOS Villages d'Enfants International ; un chercheur indépendant pour le CELCIS (Université de Strathclyde) ; et trois chercheurs de l'Université du Malawi. Les compétences en matière de recherche et les domaines de spécialité variaient selon les chercheurs : protection de l'enfance, protection de remplacement, travail social, droits des enfants, droit international, économie et méthodes de recherche.

Supervision, réexamen et responsabilité

La supervision et le contrôle qualité de cette analyse ont été assurés par les principaux experts de chaque institution. Un groupe d'étude externe a été mis sur pied pour assurer un examen par les pairs des résultats et de la présentation du rapport.

Une première ébauche a également été soumise à examen dans chacun des pays figurant dans cette étude afin de garantir la responsabilité et d'assurer les processus de retour d'information.

La version définitive du présent rapport a été contrôlée et jugée prête à être publiée selon les informations et données disponibles en juin 2014.

Analyse

Le processus d'analyse a consisté en une vue d'ensemble des huit rapports et une étude documentaire des publications existantes dans le domaine (voir bibliographie).

En janvier 2014, une réunion qui s'est tenue à Glasgow a permis d'établir une première cartographie des thèmes apparaissant dans les rapports et de créer une grille d'analyse. Deux membres de l'équipe de recherche ont exécuté ces travaux qui ont été validés par les autres membres de l'équipe. La grille a fourni un cadre pour une analyse approfondie des données figurant dans les rapports et pour une évaluation approfondie des questions émergentes dans les pays.

Limites et considérations éthiques

La limite principale de cette recherche est le manque d'informations et l'absence d'informations fiables. Cette question a été soulevée expressément par la Gambie, le Kenya et le Malawi, mais concerne bien l'ensemble des rapports. Le manque d'informations dans de nombreux pays signifie qu'il était impossible pour les chercheurs travaillant sur ce rapport de vérifier toutes les informations et les sources. Cette étude s'appuie sur la véracité des huit rapports nationaux, tels que rédigés par les experts locaux.

Bien que des recommandations découlent de l'analyse et des résultats émanant des différents rapports, elles ne sont pas nécessairement représentatives de la région, voire de l'ensemble des pays analysés dans le cadre de cette étude. Ainsi, il faut faire preuve de prudence et se garder de faire des généralisations sur une région présentant des différences sociales, culturelles, économiques et politiques considérables.

La plupart des documents cités dans les rapports sont des données secondaires, mais des experts et des représentants du gouvernement ont recueilli des données primaires, en tenant compte du point de vue d'un nombre limité d'enfants dans la région. Les considérations éthiques relatives au fait de travailler directement avec ces enfants ont été individuellement prises en compte dans chacun des pays.

⁵ Voir www.sos-childrensvillages.org/what-we-do/child-care/quality-in-care/advocating-quality-care/quality-care-assessment.

⁶ Voir la page consacrée à Prends soin de moi ! (en anglais) : www.sos-childrensvillages.org/what-we-do/child-care/quality-in-care/advocating-quality-care/care-for-me.



© Christian Lesske

Méthodologie des feuilles de route

Les feuilles de route du changement reposent sur le concept de la théorie du changement, également appelée voie du changement, moteur du changement, plan, modèle logique ou encore, théorie de l'action⁷. Une théorie du changement prévoit plusieurs étapes à suivre afin d'obtenir un résultat souhaité.

Aussi, les feuilles de route ont été prévues à partir des meilleures informations disponibles à l'époque de leur conception. Elles sont données à titre indicatif, et non normatif. Elles reposent sur les résultats de recherche des huit rapports d'évaluation de pays initiaux, ainsi que sur les discours universitaires et sur les discours des ONG et des Nations unies traitant de l'amélioration de la situation des enfants.

Chaque feuille de route comporte différentes étapes qui ont été voulues aussi simples et pratiques que possible. Bon nombre de pays couverts par ce rapport ont déjà franchi certaines étapes de chacune de ces feuilles de route. Cependant, chacun se doit de réaliser ensemble les étapes suivantes, ce qui permettra aux parties prenantes à tous les niveaux de mieux comprendre ce qui doit se faire en matière de changement.

Ces feuilles de route offrent au personnel des ministères un plan de projet clair pour développer une stratégie nationale en faveur des enfants placés sous protection de remplacement.

Ensuite, elles offrent aux personnes responsables du plaidoyer des aides visuelles à inclure dans des présentations pour mieux transmettre des messages complexes.

Enfin, elles se veulent, pour tous les acteurs, un outil didactique, faisant référence au texte et dressant un tableau complet du changement.

⁷ Organisational Research Services, *Theory of Change: A Practical Tool For Action, Results and Learning*, document établi pour la Fondation Annie E. Casey, 2004, p.1, disponible en anglais à l'adresse suivante: www.aecf.org/upload/PublicationFiles/CC2977K440.pdf.



2

contexte régional



-
- 2.1 CONTEXTE JURIDIQUE**
 - 2.2 CONTEXTE SOCIOÉCONOMIQUE**
 - 2.3 TENDANCES FUTURES**

2. CONTEXTE RÉGIONAL

Ce rapport présente les progrès accomplis dans huit pays d'Afrique subsaharienne (**Bénin, Gambie, Kenya, Malawi, Tanzanie, Togo, Zambie et Zimbabwe**) dans la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants.

Bien que huit pays ne soient pas représentatifs d'une région entière, et surtout pas d'une région très contrastée aux niveaux juridique, social, économique et politique, la variété de ces rapports nationaux constitue un moyen très utile d'établir un regroupement préalable d'informations pour comprendre les enjeux liés à la mise en œuvre des Lignes directrices dans la région.

Cette section permet de contextualiser les chapitres suivants et aborde la question du contexte juridique et socioéconomique de la région concernant la protection de remplacement. Premièrement, elle identifie les progrès accomplis dans l'élaboration d'une législation garantissant les droits des enfants, notamment des enfants privés d'une prise en charge parentale. Deuxièmement, elle introduit brièvement certaines questions socioéconomiques ayant un impact sur l'offre et la demande de protection de remplacement dans la région. Enfin, en référence à des questions mondiales plus générales, elle démontre l'importance continue et croissante de se concentrer, aujourd'hui comme demain, sur les droits et les besoins des enfants privés d'une prise en charge parentale.

2.1 CONTEXTE JURIDIQUE

Tous les pays de cette étude ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant (1989) (CIDE) qui engage les gouvernements à fournir « une protection et une aide spéciales » aux enfants privés de leur environnement familial de façon permanente ou temporaire⁸.

En Afrique subsaharienne, chaque pays est partie à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1999) (CADBE)⁹. En vertu de cette charte, les enfants peuvent également bénéficier d'« une protection et une aide spéciales », notamment d'une protection de remplacement dans l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁰.

Les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants sont des principes approuvés par les Nations unies non contraignants, ce qui signifie qu'elles « ne contiennent aucune obligation à la charge des Etats ou de quelque autre partie concernée »¹¹. En fait, ces Lignes directrices sont des orientations souhaitables en matière de politiques et de pratiques en vue d'aider les gouvernements à tenir leurs engagements pris en faveur des principes consacrés par la CIDE et de guider les autres acteurs concernés à développer leurs programmes.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, qui examine les rapports des Etats concernant leur application des engagements en faveur de la CIDE, utilise désormais les Lignes directrices pour évaluer le respect des dispositions concernant « l'environnement familial et la protection de remplacement », ainsi que pour formuler ses observations finales sur le sujet. Cependant, comme les pays mentionnés dans ce rapport n'ont pas tous fait l'objet d'une étude depuis 2009, seuls des commentaires généraux sur l'état de la protection de remplacement figurent en Annexe 3.

A la lumière de ces observations et en ce qui concerne les constitutions, la législation et les politiques nationales, il apparaît que les normes établies dans les Lignes directrices sont de plus en plus intégrées aux politiques nationales.

Chaque pays a adopté des mesures législatives relatives aux droits et au bien-être des enfants depuis la ratification de la CIDE et de la CADBE. Ces mesures ont en partie été mises en place après 2009, suite à l'approbation des Lignes directrices, mais les analyses des rapports nationaux ne permettent pas de savoir si elles ont réussi à incorporer les normes des Lignes directrices¹².

8 Article 20 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, 1989.

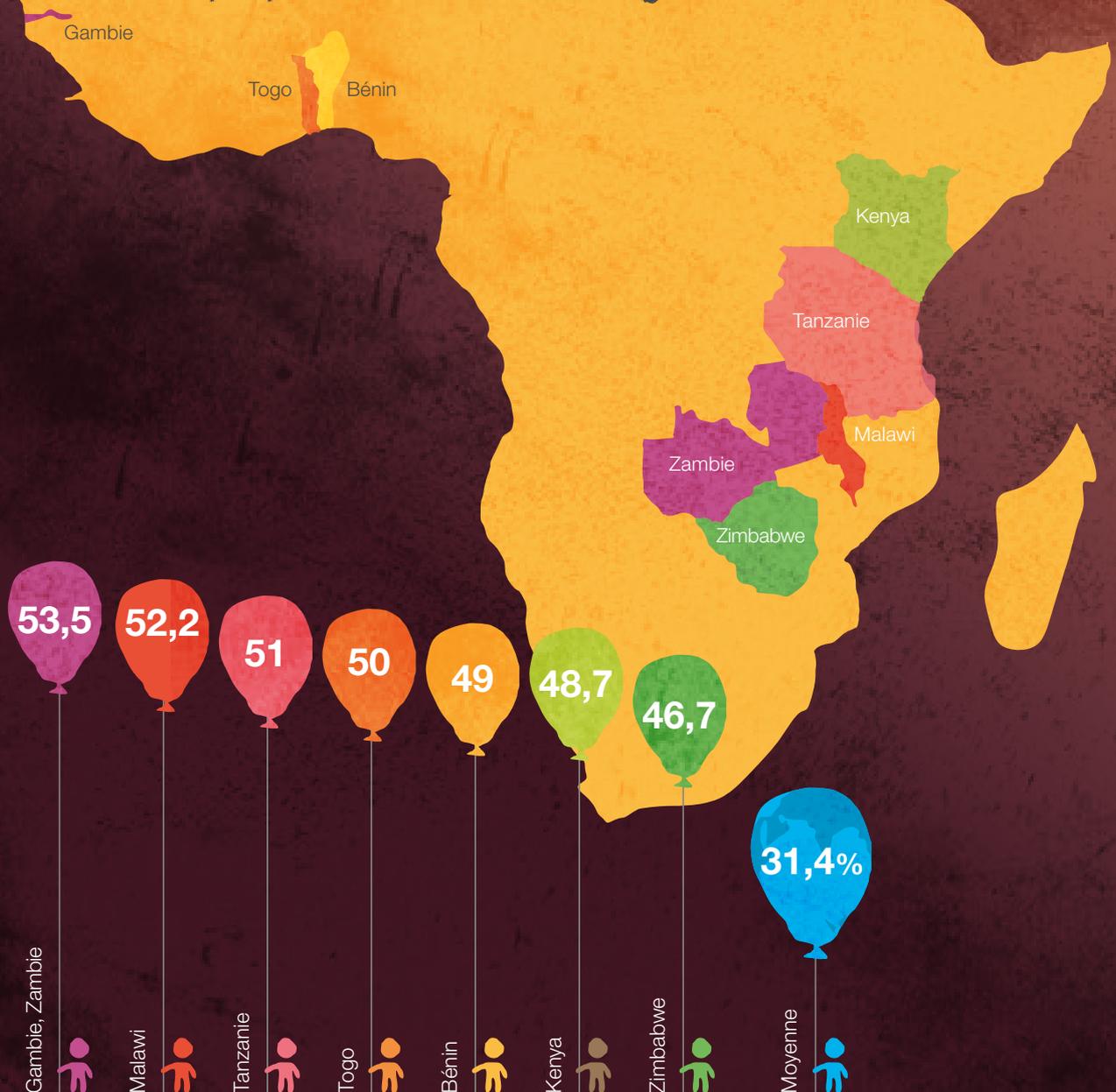
9 Voir <http://pages.au.int/acerwc/pages/acerwc-ratifications-table>.

10 Article 25 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 1999.

11 *En marche*, p.21.

12 Le décret n° 2012-416 au Bénin établit les normes et définit la base de la réforme de la protection de remplacement, Lignes directrices sur la protection de qualité pour les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement en Gambie (2012), loi sur le soin, la protection et la justice concernant les enfants au Malawi (2010), loi concernant les enfants en Tanzanie (2009) et à Zanzibar (2011), décret n° 2010-100 au Togo qui fixe des normes pour la protection et la prise en charge de remplacement.

Les enfants constituent
une grande partie de la
population de la région.



Enfants (en pourcentage de la population)

Par conséquent, bien que l'on observe des signes positifs d'activité législative, rien n'indique vraiment dans les rapports qu'elle s'est traduite par une harmonisation nécessaire de la législation nationale avec les normes internationales, ni que les réformes ont été convenablement mises en œuvre.

Dans la présente recherche, la mise en œuvre de la législation est une problématique récurrente.

Les lois et les politiques n'ont qu'une valeur limitée en l'absence de véritables mécanismes d'exécution et de mise en œuvre. Les rapports nationaux en sont la preuve et soulignent le fait que malgré une avalanche de réformes législatives, la concrétisation de ces réformes a généralement été difficile, ce qui s'explique en partie par le délai très court pour observer le moindre changement depuis 2009.



© Catherine Flore Blyack

2.2 CONTEXTE SOCIOECONOMIQUE

Le contexte socioéconomique varie inévitablement d'un pays à l'autre. Pourtant, le rapport de l'UNICEF intitulé *La situation des enfants dans le monde : Exclus et invisibles* (2006) reconnaît que « la pauvreté, les conflits armés et le VIH/sida comptent parmi les menaces les plus graves qui pèsent sur l'enfance » dans la région¹³. Bien que la question des conflits armés dans les pays étudiés ne soit pas mentionnée dans cette recherche, il est probable que la situation ait peu changé dans ce domaine depuis 2006.

La pauvreté et l'épidémie du VIH/sida sont des thèmes récurrents de cette recherche. Dans les rapports nationaux, la pauvreté et le VIH/sida sont régulièrement cités comme des facteurs contribuant aux problèmes liés à la protection de l'enfance et à l'origine de l'augmentation de la demande de protection de remplacement, tant formelle qu'informelle.

La pauvreté et le VIH/sida sont intrinsèquement liés : la pauvreté expose les femmes, les hommes et les enfants à un risque plus élevé de contracter le VIH, tandis que le VIH expose les familles à un plus grand risque de pauvreté, puisque leur capacité à travailler est réduite¹⁴.

En fin de compte, la pauvreté et le VIH/sida rendent les familles plus vulnérables, fragilisent les réseaux traditionnels de protection de remplacement et exposent les enfants à de plus grands risques en matière de protection. Une collaboration entre l'Etat et les organismes non gouvernementaux devient donc de plus en plus nécessaire à la fourniture d'une protection et de soins adaptés aux groupes vulnérables.

Pauvreté

Bien qu'en Afrique subsaharienne, de grands progrès aient été accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et que l'on ait réussi à réduire la proportion de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté de 56,5 % en 1990 à 48,5 % en 2010¹⁵, la pauvreté chronique reste un trait caractéristique de la région.

Comme les populations frisent le seuil de pauvreté (68,5 % de la population vit avec moins de 1,25 USD par jour en Zambie¹⁶ et 55 % de la population au Zimbabwe n'a pas de quoi se nourrir en quantité suffisante et souffre de faim chronique¹⁷), les familles sont vulnérables et ont des difficultés à subvenir aux besoins de leurs enfants.

En 2012, l'index de développement humain de l'Afrique subsaharienne était de 0,475 sur une échelle de 0 à 1¹⁸. Il s'agit d'un niveau de développement humain faible que l'on retrouve dans les pays étudiés dans le cadre de ce rapport :

Pays	Indice de développement humain, 2012
Bénin	0,436
Gambie	0,439
Kenya	0,519
Malawi	0,418
Tanzanie	0,476
Togo	0,459
Zambie	0,448
Zimbabwe	0,397

Source : Rapport sur le développement humain, 2013

13 UNICEF, *La situation des enfants dans le monde : Exclus et invisibles*, 2006, p.12.

14 Pour plus de détails sur le lien entre pauvreté et HIV/sida, voir *Les générations orphelines et vulnérables d'Afrique : les enfants affectés par le sida* (UNICEF, ONUSIDA et PEPFAR, 2006).

15 Programme des Nations unies pour le développement, Commission économique pour l'Afrique, Union africaine, Groupe de la Banque africaine de développement, *Rapport OMD 2013 : Evaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : Sécurité alimentaire en Afrique: enjeux, défis, enseignements*, 2013, p.12.

16 Voir : <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/ZMB.html>; <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/ZMB.pdf>.

17 WYATT, A., R. MUPEDZISWA et C. RAYMENT, UNICEF et le Département des Services sociaux, ministère du Travail et des Services sociaux, *Institutional Capacity Assessment Zimbabwe Final Report*, 2010, p.7.

18 Programme des Nations unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2013 : L'essor du Sud*, 2013, p.27.

Dans la région, bon nombre d'enfants vulnérables sont des orphelins du VIH/sida

Orphelins du VIH/sida en pourcentage du nombre total d'orphelins :



Source : d'après les statistiques de l'UNICEF, www.unicef.org/infobycountry/

L'indice de développement humain permet d'évaluer le niveau de développement social et économique en se fondant sur trois critères : longévité, niveau d'instruction et revenu¹⁹, ce qui démontre à quel point les familles de la région sont pénalisées. Par conséquent, leur capacité à fonctionner et prendre soin de leurs enfants dépend largement du soutien qu'elles peuvent obtenir.

La nécessité d'un tel soutien est reconnue dans la partie intitulée « Promouvoir la protection parentale » des Lignes directrices (section IV), et analysée en détail dans le chapitre 4.

Epidémie du VIH/sida

Malgré les progrès accomplis en vue d'enrayer la propagation du VIH/sida (les taux de prévalence sont passés de 5,9 % en 2011 à 4,9 % en 2011²⁰), l'épidémie a donné lieu à une augmentation du nombre d'orphelins de l'ordre de 50 % depuis 1990²¹.

Le VIH/sida détruit des familles entières et affecte souvent le principal soutien de la famille, laissant ainsi les enfants en situation de vulnérabilité. Cette situation représente un fardeau considérable pour les familles élargies et les communautés qui doivent prendre soin des enfants. Cette situation exige des soins de santé spécifiques pour les enfants directement touchés par le virus.

Même sans les effets des niveaux épidémiques du VIH/sida, les données suggèrent que la protection de remplacement formelle serait nettement insuffisante, mais compte tenu des niveaux épidémiques, l'absence d'une protection de remplacement de qualité risque de défavoriser toute une génération d'enfants dans la région.

19 Voir <http://hdr.undp.org/fr/content/l%E2%80%99indice-du-d%C3%A9veloppement-humain-idh>.

20 Rapport sur les OMD 2013, p.8.

21 EveryChild, *Missing: Children without Parental care in International Development Policy*, 2009, p.4.

2.3

TENDANCES FUTURES : NOUS DEVONS CONCENTRER NOTRE ATTENTION SUR LES ENFANTS

L'argument moral en faveur de la protection de l'enfance ne saurait être plus fort. En se tournant vers l'avenir, l'importance de proposer une protection de remplacement efficace et à même de garantir la sécurité des enfants est d'autant plus évidente. L'avenir est incertain, mais certains éléments indiquent que des changements sociaux, économiques et politiques auront un impact sur la capacité des gouvernements à subvenir aux besoins de ces enfants vulnérables.

Le nombre d'enfants vulnérables en Afrique subsaharienne augmente

La population de l'Afrique risque de passer de 1,1 milliard en 2013 à 2,4 milliards en 2050²². Or, elle est déjà très jeune : 20 % de la population africaine est âgée de moins de 6 ans²³.

Comme indiqué précédemment, les données suggèrent que le nombre d'enfants privés de prise en charge parentale augmente, et que le nombre d'enfants orphelins a augmenté de 50 % dans la région depuis 1990²⁴.

Malgré l'absence d'informations cohérentes dans la région, les chiffres disponibles sont parlants. Au **Kenya**, d'après le Département des Services pour l'enfance, les cas d'abandon et de négligence ont plus que doublé entre 2007 et 2008 et sont passés de 14 453 à 37 082²⁵. Les témoignages recueillis lors d'entretiens auprès de responsables locaux et de services de police viennent confirmer les chiffres.

Le changement climatique entraînera une augmentation de la vulnérabilité et de l'instabilité sociale

L'insécurité alimentaire est un problème récurrent dans les pays de la région²⁶. Il est probable que le changement climatique accentue le problème et provoque des pénuries de nourriture et d'eau.

L'Afrique subsaharienne est particulièrement vulnérable aux changements climatiques ; les populations sont déjà vulnérables et les enfants risquent d'être les plus touchés. Ces phénomènes risquent également d'entraîner des résultats négatifs en matière de développement et de santé²⁷.

Compte tenu de l'interaction entre le changement climatique et les tensions sociales, économiques et politiques²⁸, le changement climatique risque aussi d'engendrer une plus grande instabilité sociale, une augmentation des migrations et des possibilités de conflit et d'agitation sociale.

Dans les situations d'urgence, les droits et le bien-être des enfants sont affectés, en particulier lorsqu'il n'existe pas de système de protection efficace.



© Jamie Durfy

L'instabilité économique et la diminution de l'aide des donateurs affecteront la prestation de services

Les pays concernés par l'étude sont fortement tributaires de l'assistance des donateurs et du soutien non étatique pour faire fonctionner leurs services de protection de l'enfance et de protection de remplacement.

Jusqu'à présent, les donateurs n'ont pas réussi à respecter leur engagement de 1970 selon lequel ils devaient consacrer 0,7 % du RNB au développement²⁹. En fait, les niveaux de l'aide au développement fluctuent et restent imprévisibles, en particulier en période d'instabilité financière mondiale. D'après le *Rapport sur les OMD* (2013), l'aide au développement accordée aux pays les moins développés diminue : en 2012, elle a fléchi de 4 % après avoir déjà décliné de 3 % en 2011³⁰.

Cette situation implique une vulnérabilité accrue chez les enfants privés de prise en charge parentale, à moins que les gouvernements ne puissent obtenir un financement stable et prévisible pour la mise en œuvre des Lignes directrices.

Investir dans les enfants est crucial pour atteindre les objectifs de développement à long terme

Ne pas pouvoir apporter de soutien aux familles, ou ne pas réussir à offrir une protection de remplacement à même de garantir la sécurité des enfants revient à compromettre le potentiel des générations futures et en fin de compte, à ne pas investir dans une génération d'enfants.

A cet égard, les Lignes directrices constituent un élément essentiel de la protection de l'enfance, mais aussi du développement humain durable.

22 Voir www.prb.org/Publications/Datasheets/2013/2013-world-population-data-sheet/data-sheet.aspx.

23 Banque mondiale, voir : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTCY/EXTTECD/0,,contentMDK:20426142-hlPK:547714--menuPK:1114015--pagePK:148956--piPK:216618--theSitePK:344939,00.html>.

24 Surtout à cause de l'épidémie du VIH/sida, voir EveryChild, *Missing: Children without Parental care in International Development Policy*, 2009, p.4.

25 Département des Services sociaux, rapports de cas.

26 Voir *Rapport OMD 2013 : Évaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, p.8.

27 Voir UNICEF, www.unicef.org/rightsite/sowc/pdfs/panels/Climate%20change%20and%20child%20rights.pdf.

28 Ibid.

29 Résolution 2626 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, 1970, para. 43.

30 Voir *Rapport OMD 2013 : Évaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, p.8.



Cadre de mise en œuvre des politiques pour la protection de remplacement



3.1 INTRODUCTION

3.2 ANALYSE

- 3.2.1 Rôle de l'Etat
- 3.2.2 Capacité de supervision et de suivi
- 3.2.3 Financement de la protection de remplacement
- 3.2.4 Disponibilité des données

3.3 CONCLUSION

3.

CADRE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES POUR LA PROTECTION DE REMPLACEMENT

3.1

INTRODUCTION

L'Etat est principalement responsable de la mise en œuvre de politiques conformément à des normes cohérentes. Il a le devoir de défendre les droits des enfants et de leurs familles. Ces tâches sont complexes ; il n'est donc pas surprenant que les travaux de recherche aient permis d'identifier des problèmes structurels communs qui entravent la mise en œuvre de ces politiques dans la région et ont un impact sur la prestation de services et les résultats obtenus pour les enfants.

Ce chapitre porte donc sur quatre points essentiels soulevés par l'analyse des rapports : une coordination appropriée au niveau des Etats ; la capacité de suivi et de supervision de l'Etat ; la disponibilité des ressources financières pour la protection de remplacement ; et la collecte de données sur la protection de remplacement.

Ces points sont généralement considérés comme étant des obstacles dans la région en raison du manque d'un suivi et d'une supervision complets de la protection de remplacement, de faibles niveaux de financement accordés aux services, et d'un manque de données disponibles qui pourraient servir de base pour la planification et le suivi.

Comme les Lignes directrices et le document *En marche* le soulignent, ces domaines sont essentiels pour assurer l'efficacité des politiques et pratiques en matière de protection de remplacement. Ils soulignent aussi l'importance capitale de l'Etat dans la coordination et le suivi des services publics et des services assurés par des acteurs non étatiques. C'est au gouvernement qu'incombent la plupart des responsabilités dans ces domaines, ce qui implique que l'Etat doit diriger l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de l'infrastructure nécessaire à la protection de remplacement.

Messages clés :

- La coordination et le suivi du rôle et des contributions des acteurs non étatiques dans le domaine de la protection de remplacement sont insuffisants.
- La législation nationale et les orientations politiques évoluent dans les huit pays. Cependant, il existe des lacunes entre les politiques et la planification nationales et la mise en œuvre des services à l'échelle locale.
- La supervision de l'Etat, effectuée par le biais de systèmes d'autorisation et d'inspection, est inadéquate et incohérente, et bon nombre des services ne sont ni enregistrés, ni inspectés.
- Tout en reconnaissant les contraintes qui pèsent sur les budgets nationaux, les niveaux actuels de financement étatique sont insuffisants pour satisfaire les besoins des enfants nécessitant une protection de remplacement.
- La réduction du financement non étatique provenant de donateurs a un impact sur la fourniture de protection de remplacement, en l'absence d'un financement étatique suffisant.
- Il n'y a pas suffisamment de données probantes sur tous les domaines de la protection de remplacement dans la région pour pouvoir appuyer la planification, la mise en œuvre et le suivi et ce, même si des données ont été recueillies dans la plupart des pays.

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Coordination au niveau des Etats : §8, §24, §25, §69, §70

Ressources financières : §18, §20, §24, §108, §127

Disponibilité des données : §69, §109-112

Supervision de l'Etat : §128-129, §105



© Claire Ladavicus

3.2 ANALYSE

3.2.1 RÔLE DE L'ÉTAT

Le rôle de l'Etat dans la coordination et la supervision est essentiel à la fourniture d'une protection de remplacement de qualité. Les compétences de l'Etat s'étendent sur plusieurs domaines et sont précisément définies dans les Lignes directrices (§8, §24 et §25).

Chaque Etat doit élaborer des politiques et des services en fonction de son propre contexte politique, social, culturel et économique. Cette activité implique de prendre en compte les engagements politiques et les responsabilités stratégiques concernant les enfants et leurs familles³¹. Elle consiste à s'assurer de l'application des conventions, normes et directives internationales en matière de droits, tout en fournissant une orientation stratégique pour développer les cadres nationaux en vue de soutenir, protéger et prendre en charge les enfants.

Ces domaines sont explorés dans les rapports nationaux, où sont également mis en évidence les domaines dans lesquels l'Etat mène effectivement cette activité. Cependant, les rapports ont également identifié un nombre de défis auxquels devra faire face l'Etat lors de la mise en œuvre de la législation et des politiques, et lorsqu'il s'agira de faciliter la coopération avec les acteurs non étatiques.

Mise en œuvre de la législation et des politiques

Dans l'ensemble des pays, des orientations stratégiques ont été formulées et une législation élaborée en faveur du bien-être des enfants et, en particulier, des systèmes, des procédures et de la fourniture en matière de protection de remplacement.

L'adoption ou la mise en place de certains de ces instruments politiques est récente (voir chapitre 2). Dans certains cas, la mise en œuvre n'est que partielle, tandis que d'autres existent depuis de nombreuses années. Dans plusieurs rapports, il est indiqué que la mise en œuvre des politiques n'est pas cohérente, ce qui soulève la question de savoir si les politiques relatives à la protection de remplacement se traduisent correctement dans les services et le soutien apporté aux enfants et aux familles.

Cette mise en œuvre incohérente des politiques se traduit de différentes façons. Au **Malawi**, les lacunes des instruments politiques à l'échelle nationale entravent la mise en œuvre des systèmes de protection de remplacement dans le pays. Parallèlement, les ressources pour la mise en œuvre des politiques sont limitées. En **Tanzanie**, le cadre juridique et politique est considéré comme étant équilibré, bien que le rapport national suggère de porter une attention particulière au suivi.

31 En marche, p.48.

Au **Bénin**, les réformes prévues n'ont pas été mises en place en raison du faible budget alloué par le gouvernement. Au **Togo**, bien que le cadre juridique et politique appuie les programmes de prise en charge, aucune politique de renforcement de la famille n'a été développée dans le pays. Le cadre juridique a été mis en place avant l'élaboration des Lignes directrices. Par conséquent, plusieurs éléments figurant dans les Lignes directrices ne sont pas pris en compte.

En **Zambie**, certains éléments de la protection de remplacement n'ont pas été suffisamment pris en compte dans les politiques nationales relatives aux enfants, notamment les services de prévention, les motifs de placement, la nécessité de différentes options de prise en charge, ainsi que des directives pour l'autorisation, l'inspection et l'accréditation des institutions. Ces exemples soulignent qu'il n'est pas toujours facile de mettre en œuvre des intentions politiques de façon appropriée à l'échelle nationale.

Lien entre acteurs étatiques et non étatiques

Les Lignes directrices soulignent que le rôle de l'Etat consiste à faciliter la coopération entre toutes les autorités (§24). Cette fonction est capitale dans une région où les ONG internationales et les organismes étrangers ont un rôle prépondérant en matière de prestation de services et de financement de la protection de remplacement. Ces contributions sont importantes et nécessaires, en particulier dans les pays où l'Etat n'est pas en mesure de financer ou de mettre en œuvre la protection de remplacement sans le soutien d'autres organismes.

Avec la contribution d'autres parties prenantes, les rapports mettent en évidence la nécessité d'une collaboration étroite et d'un partenariat entre les organismes publics, les donateurs, les ONG et autres organisations telles que les institutions religieuses. Cependant, il n'est pas toujours possible de mesurer l'étendue du rôle des acteurs non étatiques au sein des pays.

Au **Malawi**, les niveaux de financement de la protection de remplacement ne sont pas clairement définis parmi les acteurs non étatiques, en raison d'un manque d'information. En **Zambie**, les services en faveur des enfants nécessitant une prise en charge formelle dans des foyers d'accueil incombent généralement aux organisations non gouvernementales.

Parallèlement, l'appui fourni par les ministères est en baisse. Au **Zimbabwe**, l'Etat dépend fortement des acteurs non étatiques et des donateurs pour exercer les fonctions gouvernementales et ministérielles. Au **Togo**, la protection de remplacement est essentiellement fournie par des organisations non étatiques, telles que les institutions religieuses ou les ONG. Sur un total de 98, seules 4 sont publiques ou gérées par l'Etat. Au **Bénin**, les agences des Nations unies sont des acteurs clés dans le domaine de la protection de l'enfance, ainsi que de la formulation de politiques en faveur de la prestation de services. Elles comptent aussi parmi les principaux organismes de financement des organisations de protection de remplacement. Les résultats observés dans les pays indiquent qu'il existe plusieurs schémas d'engagement de la part des acteurs étatiques et non étatiques, et mettent en avant la nécessité d'une meilleure sensibilisation sur ces différents niveaux d'engagement.

Certains s'interrogent sur ce niveau élevé de prestation non étatique. Au **Togo**, le développement incontrôlé de la protection de remplacement ne répond pas aux conditions minimales définies par l'Etat. L'emploi de travailleurs peu qualifiés et faiblement rémunérés dans des structures privées suscite des interrogations. On cherche à savoir si les contributions des ONG sont durables au **Togo**, notamment au vu de leurs interventions fragmentées. De même, en **Tanzanie**, il a été souligné qu'il fallait garantir une coordination globale afin que les programmes soient conformes aux recommandations de l'Etat. Bien que la contribution des acteurs non étatiques au **Bénin** soit considérée comme étant importante, elle risque d'être modifiée en fonction des priorités des donateurs et des organisations. Il est possible que ces contributions ne correspondent pas au contexte socioéconomique et politique du pays.

Compte tenu de ces enjeux, la coordination au niveau des Etats et la supervision des institutions non étatiques est indispensable afin d'assurer que les prestations non étatiques soient conformes aux Lignes directrices. Bien que le rôle des acteurs non étatiques soit de premier rang dans la fourniture de la protection de remplacement, le rôle des Etats est crucial en ce qu'ils assurent le suivi de ces organismes et garantissent le respect des normes nationales. Comme nous le verrons par la suite, les Etats n'assument pas systématiquement ce rôle. En parallèle, il est largement reconnu que les ONG et organismes internationaux jouent un rôle essentiel et central dans la fourniture d'un appui financier et technique lorsque l'Etat n'est pas en mesure de le faire.

3.2.2

CAPACITE DE SUPERVISION ET DE SUIVI

Depuis l'élaboration des Lignes directrices, l'accent est mis sur les responsabilités du gouvernement dans la création de mécanismes indépendants pour a) accréditer, enregistrer et autoriser les prestataires en matière de protection de remplacement ; et b) garantir un suivi et des inspections continues des structures d'accueil.

Cette partie donne un aperçu des structures existantes pour la supervision et le suivi de la protection de remplacement dans la région, et illustre les lacunes considérables dans la façon dont les Etats assument leur rôle de supervision.

Bien que les rapports se concentrent principalement sur la supervision et le suivi des structures d'accueil (voir chapitres 5.2 et 5.3), tout système de supervision devrait également s'étendre à tous les programmes et personnes responsables de la prise en charge des enfants.

Enregistrement, accréditation et autorisation

D'après les Lignes directrices, « l'Etat est tenu [...] de prévoir une protection de remplacement adaptée, avec le concours ou par le biais des autorités locales compétentes et d'organisations de la société civile dûment habilitées » (§5).

L'enregistrement et l'autorisation des prestataires en matière de protection de remplacement devraient constituer la base de leur établissement, et permettre de veiller à ce que ces personnes soient « soumises à [la] surveillance et [au] contrôle [...] aux fins de l'évaluation [de leur] professionnalisme et [de leur] éthique », ainsi qu'aux fins de leur accréditation, surveillance et supervision (§55).

D'après les Lignes directrices, le gouvernement devrait déléguer la responsabilité d'enregistrer, accréditer et autoriser les personnes chargées de la protection de remplacement à une autorité compétente. Dans chacun des pays, il est possible d'identifier cette autorité compétente, même s'il est parfois difficile de discerner ses activités.

Dans l'ensemble des pays, la capacité des gouvernements à procéder à l'enregistrement, l'accréditation et l'autorisation effectifs des structures d'accueil est mise en question. Bien qu'il soit impossible de connaître le nombre exact de structures d'accueil non enregistrées (aucune donnée n'a été recueillie sur le sujet), les estimations sont alarmantes dans la région.

Dans la plupart des pays, des données viennent étayer l'hypothèse selon laquelle un nombre considérable d'enfants vit dans des structures d'accueil non enregistrées.

- Au **Malawi**, parmi les 32 centres de prise en charge sélectionnés dans le cadre de la recherche, seuls 10 sont enregistrés de façon formelle, soit 31 %.
- Seuls 50 % des structures opérant au **Togo** sont enregistrées auprès des autorités³².
- Selon les estimations en **Tanzanie**, les structures non enregistrées sont plus nombreuses que celles qui sont enregistrées³³.
- Au **Kenya**, 2 % des enfants bénéficiant d'une prise en charge formelle vivent dans des structures non enregistrées.
- Le **Bénin**, la **Gambie**, et le **Zimbabwe** comptent eux aussi des structures non enregistrées.

Les structures continuent de fonctionner sans enregistrement préalable, sans autorisation et sans accréditation, et ce, à l'encontre des politiques et de la législation en vigueur. Souvent, la législation est trop récente et sa mise en œuvre n'est pas encore effective : elle date de 2012 au **Bénin** et de 2009 au **Malawi**.

Les règlements prêtent souvent à confusion : les conditions d'enregistrement ne sont pas clairement définies au **Bénin**, en **Tanzanie** et au **Malawi**. Lors de l'enregistrement, certaines organisations se sont rendu compte qu'elles n'étaient pas enregistrées auprès de la bonne autorité, ou que leur enregistrement n'était pas terminé.



Dans d'autres cas, les processus manquent de transparence et l'on ne dispose que de peu d'informations sur leur fonctionnement. Au **Malawi**, les organisations critiquent la bureaucratie et la lenteur du processus d'enregistrement, ce qui les a poussées à fonctionner sans s'enregistrer pendant de longues années.

En **Gambie**, seules quatre organisations sont autorisées à diriger des structures d'accueil, même s'il est évident que d'autres organisations sont actives dans le pays. Aucune donnée n'a pu être recueillie sur le nombre d'organismes à qui l'on a refusé l'accréditation au cours des dernières années.

Suivi et inspections

Un système de suivi et d'inspection indépendant et efficace est essentiel pour garantir des structures d'accueil conformes aux normes de qualité en matière de droits et de bien-être des enfants pris en charge³⁴.

Les Lignes directrices fixent des normes pour que les gouvernements veillent à ce que les « agences, les institutions et les professionnels qui s'occupent de la protection de remplacement [rendent] compte à une autorité publique spécifique, qui devrait, entre autres, mener fréquemment des inspections, annoncées et inopinées, permettant d'observer le personnel et les enfants et de dialoguer avec eux » (§128).

32 D'après les acteurs de la protection de l'enfance dans le pays.

33 SALAAM, Dar es (Département du Bien-être social), *Institutional Care Assessment Situation Analysis Report*, 2011.

34 *En marche*, p.110.

Les fonctions d'inspection, quoique limitées (§128 à §129), reposent sur les conditions d'autorisation des structures³⁵. Les inspections sont donc une composante essentielle d'un mécanisme de suivi indépendant comprenant des réexamens des structures pour s'assurer qu'elles respectent les normes de qualité. Les éléments recueillis dans le cadre de cette recherche montrent que les systèmes d'inspection et de suivi sont largement inexistantes ou inefficaces.

D'après les Lignes directrices, il faut établir des critères et des normes, ainsi qu'une autorité responsable compétente, afin d'assurer un suivi effectif des structures d'accueil. Des éléments indiquent qu'il existe bien des normes de suivi et d'inspection dans de nombreux pays, mais que la capacité de suivi et d'inspection des autorités est limitée.

En **Zambie**, il existe des directives pour l'accréditation et l'autorisation des structures, ainsi que pour le contrôle des normes fondamentales relatives au personnel et à la qualité de l'hébergement et de la prise en charge. Néanmoins, ces règlements sont difficiles à appliquer compte tenu des ressources humaines et financières limitées.

Les rapports mettent en avant deux thèmes récurrents, à savoir le manque de coordination entre les agences et l'absence de ressources pour assurer des inspections et des mécanismes de responsabilité fréquents.

Les Lignes directrices soulignent que les inspections devraient être fréquentes, à la fois « annoncées et inopinées » (§128). Dans certains cas, la prise en charge en structure d'accueil est soumise à des inspections et un suivi réguliers, notamment des inspections à l'improviste. Cependant, les pays de la région rapportent l'absence d'inspections.

Au **Kenya**, malgré les inspections prévues par la loi, le manque de ressources à l'échelle du district complique le processus de réexamens réguliers. Ce manque affecte également la capacité des agents à assurer le suivi des réexamens pour s'assurer de la mise en œuvre des recommandations en vue d'une amélioration.

Au **Malawi**, la fréquence des inspections suscite des inquiétudes, malgré l'existence de règlements exigeant que les autorités effectuent des visites des structures enregistrées deux fois par an, avec ou sans notification préalable. Par exemple, d'après un rapport datant de 2012, seuls 32 % des structures d'accueil privées et enregistrées ont été inspectées³⁶. D'après les rapports des agents, cela peut s'expliquer par le manque de ressources financières qui rendent les visites trimestrielles impossibles. Une fois de plus, le manque de ressources signifie qu'il est difficile d'assurer un suivi et que, dans le cas où les structures ne conviennent pas et doivent être fermées, aucune autre solution de placement n'est proposée.

Il n'existe pas de systèmes efficaces de suivi de la prise en charge en structure d'accueil en **Tanzanie** et au **Togo**. Au **Togo**, des inspections ponctuelles mettent en évidence que de nombreuses structures ne répondent pas aux normes : dans une région, parmi les 12 structures figurant sur la liste officielle, une seule a été jugée d'un niveau acceptable.

En vertu des Lignes directrices (§105), le non-enregistrement des structures de protection de remplacement constitue « un délit punissable par la loi ». L'autorisation de travailler devrait être « régulièrement réexaminée par les [autorités compétentes], sur la base de critères normalisés ».

D'après les informations contenues dans les rapports, les structures non enregistrées ne sont pas soumises à des sanctions juridiques : en fait, un grand nombre de structures non enregistrées fonctionnent sans autorisation et sans la supervision du gouvernement.

Il arrive souvent que même les organisations qui parviennent à s'enregistrer dès leur première tentative ne soient pas régulièrement soumises aux réexamens dont l'objectif est de s'assurer qu'elles répondent toujours aux critères normalisés. Au **Malawi**, l'enregistrement est censé être réexaminé tous les deux ans, mais les organisations ne bénéficient que rarement d'un suivi et n'ont pas besoin de renouveler leurs autorisations³⁷.

Par conséquent, il semble qu'un certain nombre de structures d'accueil non enregistrées fonctionne. Elles sont en grande partie méconnues des autorités, et l'on sait également peu de choses sur la qualité de la prise en charge proposée aux enfants. Cette situation expose les enfants à de plus grands risques, puisqu'ils n'ont pas accès aux dispositifs formels de protection de l'enfance (ce thème sera approfondi dans le chapitre 6).

Le manque de contrôle sur l'établissement des structures d'accueil et le faible niveau d'inspection et de suivi signifient que les enfants ne sont pas protégés contre des organisations dont l'objectif premier ne serait pas l'intérêt supérieur de l'enfant.

D'après les Lignes directrices (§20) « la protection de remplacement ne devrait jamais avoir pour principal but de soutenir les objectifs politiques, religieux ou économiques de ceux qui l'assurent », et « les modalités de financement de la protection de remplacement ne devraient jamais être de nature à encourager le placement non nécessaire ou prolongé d'un enfant » (§108).

Au **Malawi**, certains enfants n'ont pas eu le droit de quitter leur structure d'accueil pour des raisons financières³⁸, et des structures non enregistrées ont « recruté » des enfants issus des communautés locales pour accroître les dons qui leur sont alloués. Au **Kenya**, lorsque la fermeture d'une structure est recommandée suite à une inspection, la lenteur du processus juridique signifie que les enfants ne bénéficient pas d'une prise en charge adéquate, et ce, même après une inspection effectuée par les autorités compétentes et même si l'on soupçonne que la structure est une source et un point de transit pour la traite des enfants.

35 *En marche*, p.110.

36 Commission des droits de l'homme du Malawi : <http://www.hrcmalawi.org/>.

37 Samaritan Trust.

38 Conseil des Eglises du Malawi.

3.2.3

FINANCEMENT DE LA PROTECTION DE REMPLACEMENT

Des niveaux suffisants de financement sont essentiels pour fournir une protection de remplacement de qualité. Ce point est souligné dans les Lignes directrices, où il est précisé que les gouvernements devraient allouer des ressources financières « dans les limites de leurs ressources disponibles » (§24).

Fournir un financement approprié pour la protection de remplacement témoigne de l'orientation politique de l'État concernant le bien-être des enfants. *Le Rapport africain sur le bien-être de l'enfant* indique qu'un « gouvernement soucieux du bien-être des enfants a plus de chances de s'engager à allouer des crédits budgétaires aux enfants et à assurer des résultats positifs par le biais de lois [...] appropriées »³⁹.

La question du financement de la protection de remplacement ne se résume pas à la recherche de fonds. Il s'agit également de s'assurer que les dispositions en matière de financement sont conformes aux principes de « nécessité » et « du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement » énoncés dans les Lignes directrices⁴⁰. Des fonds doivent être alloués pour aider les familles afin que les enfants n'aient pas besoin de bénéficier d'une protection de remplacement formelle (« principe de nécessité »). Toutefois, dans le cas où un enfant doit absolument bénéficier d'une prise en charge formelle, des ressources appropriées doivent être fournies pour garantir le bien-être de l'enfant (« principe du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement »). Le financement de la protection de remplacement doit donc être guidé par ces deux principes.

Les Lignes directrices indiquent que le financement de la protection de remplacement peut être problématique, et les États doivent en tenir compte. Le financement de la protection de remplacement formelle par les donateurs ou les gouvernements peut conduire à des placements inappropriés pour maintenir ou accroître le nombre d'arrangements de prises en charge (voir §20 où il est indiqué que les services de protection de remplacement visant à soutenir des objectifs économiques devraient être interdits, et §127 qui insiste sur l'interdiction d'un recrutement actif des enfants aux fins de placement en structure d'accueil). Le financement de la protection de remplacement devrait donc se concentrer sur le bien-être des enfants plutôt que sur les avantages économiques en faveur des services.

Le contexte économique global a aussi des répercussions sur le financement de la protection de remplacement (voir chapitre 2). Les rapports nationaux soulignent la baisse du financement provenant de donateurs étrangers. Cela représente un enjeu pour les États où le financement de la protection de remplacement repose essentiellement sur cette forme d'appui.



© Mariantonietta Peru

Modalités de financement de la protection de remplacement

Le financement de la protection de remplacement est assuré par diverses organisations : les États, à l'échelle nationale ou locale ; les ONG locales ou étrangères et les ONG internationales ; les organisations religieuses ; les donateurs privés et les revenus commerciaux.

Dans les huit pays étudiés, le financement de la prise en charge a été défini comme une question préoccupante. L'ensemble des rapports souligne que la protection de remplacement est largement sous-financée. En **Zambie**, les niveaux de financement ne sont pas suffisants et le niveau des ressources est trop faible à l'échelle du district. En **Gambie**, l'État ne fournit qu'un appui limité dans le domaine de la prise en charge des enfants. Ainsi, il lui est difficile de s'assurer que les structures de prise en charge sont conformes aux normes nationales. Au **Malawi**, l'absence de financement a des répercussions à l'échelle nationale et locale et des préoccupations ont été exprimées quant à l'absence de financement de la protection de remplacement comparé à d'autres domaines de compétences des ministères, tels que l'éducation et l'agriculture. Les fonds alloués au ministère responsable ont fluctué au cours de quatre dernières années.

Dans tous les pays, les fonds alloués par les organismes étrangers et internationaux ainsi que par les donateurs privés sont considérables. En **Gambie**, la majorité des prestataires reçoivent des financements ou bénéficient d'un soutien de la part de donateurs internationaux qui financent la majeure partie des opérations quotidiennes. Au **Kenya**, les structures privées

39 Forum africain de la politique de l'enfant, *Rapport africain sur le bien-être de l'enfant : Budgétiser pour les enfants*, 2011, p.31.

40 *En marche*, p.107.

sont gérées et totalement financées par des acteurs non étatiques, tandis que le gouvernement finance les institutions publiques. Les organismes et donateurs étrangers ont donc un rôle primordial dans le financement de la protection de remplacement.

Ce niveau de financement suscite également des inquiétudes en raison de l'évolution de la demande et de la diminution des fonds alloués par les donateurs. La **Zambie** a perdu le soutien des institutions étrangères, ce qui se répercute sur la fourniture de la protection de remplacement. D'un autre côté, les besoins évoluent et cette évolution entraîne une augmentation de la demande de services.

En **Tanzanie**, des ressources supplémentaires sont nécessaires. En **Gambie**, la collaboration avec les autres parties prenantes en matière de financement de la protection de remplacement est cruciale si l'Etat veut améliorer son système de protection de remplacement. Les Etats ne sont généralement pas suffisamment impliqués pour assurer la supervision du financement provenant d'organismes étrangers. Les auteurs des rapports de la **Gambie** et du **Kenya** plaident en faveur d'un suivi et d'une supervision plus efficaces de la part du gouvernement en matière de financement de la protection de remplacement.

Outre les budgets généraux pour la protection de remplacement, les rapports mettent en évidence les ressources limitées pour des solutions de protection de remplacement spécifiques, telles que la prise en charge en structure d'accueil, le placement en famille d'accueil, le post-placement et l'aide aux familles. Au **Malawi**, aucun budget n'est prévu pour lutter contre la rupture familiale. En **Zambie**, le financement par l'Etat de la prise en charge en structure et du placement en famille d'accueil est limité. Au **Kenya**, l'Etat ne finance pas le placement en famille d'accueil. Le **Malawi** ne bénéficie pas d'un financement suffisant pour le post-placement et la plupart des structures publiques ne fournissent aucun soutien de post-placement. De même, les ressources allouées au post-placement sont inexistantes en **Zambie**. Lorsque d'autres sources de financement ne viennent pas pallier ces lacunes en termes de financement, les services ne sont tout simplement pas fournis dans ces domaines.

Globalement, les auteurs des rapports nationaux préconisent une augmentation du financement de la protection de remplacement par l'Etat, compte tenu de la demande pour ces services qui s'explique par les faibles niveaux de financement et les besoins grandissants des enfants et de leurs familles. Lorsque les pays dépendent largement du financement des acteurs non étatiques, il est difficile de garantir un financement suffisant à cause de la baisse des contributions des donateurs. Il faut que le gouvernement améliore la coordination, le suivi et la supervision de ces dispositions financières non étatiques afin de s'assurer que les ressources sont utilisées à bon escient et répondent aux besoins des enfants.

3.2.4 DISPONIBILITE DES DONNEES

Les Lignes directrices soulignent que la protection de remplacement devrait reposer sur la collecte et l'analyse de données et d'informations afin de garantir que les politiques soient mises en œuvre dans le cadre d'une approche fondée sur des éléments prouvés (§69 et §70). L'accès à des preuves solides peut guider la planification, l'allocation des ressources, la mise en œuvre et le réexamen de la protection de remplacement et des besoins des enfants et des familles.

Le rapport *En marche* souligne les moyens dont l'Etat dispose pour élaborer des politiques en s'appuyant sur une approche fondée sur des éléments prouvés. Ces moyens comprennent :

- la collecte et l'analyse régulières de données sur les enfants nécessitant une protection de remplacement ou ceux qui risquent d'être placés ;
- une collecte de données incluant des détails sur les conditions de placement, des données ventilées par âge, par sexe et par durée de placement ;
- la mise en œuvre collective d'un système d'information utilisé par toutes les agences et organisations chargées de la protection de remplacement ;
- la collecte de données sur les causes de placement des enfants ;
- la protection de la confidentialité des enfants et de leurs familles lors de l'échange d'information⁴¹.





© Katja Srozz

Collecte des données

La collecte des données est problématique pour tous les pays, comme en témoigne l'absence d'informations cohérentes et systématiquement recueillies dans la région. Dans les rapports, nous n'avons pas trouvé d'informations détaillées sur les enfants ayant de forts risques d'être placés ou sur les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement formelle ou informelle.

Lorsque ce type d'information est disponible, les détails concernant les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement, notamment leur âge et leur sexe, ne sont pas forcément précisés. En **Zambie** et au **Malawi**, par exemple, les rapports indiquent qu'il n'existe pas de données ventilées concernant les enfants. Sans elles, les Etats ne disposent pas de suffisamment d'informations pour pouvoir planifier les services. Grâce à ces informations, il est possible d'identifier les besoins spécifiques et de fournir des outils de suivi et d'évaluation de la protection de remplacement.

Le nombre d'enfants bénéficiant d'une prise en charge informelle n'est pas renseigné, et il n'y a que très peu d'informations sur les personnes avec qui les enfants vivent en contexte informel (voir chapitre 5.2). Bien que certaines données concernant la prise en charge formelle aient été recueillies, en particulier sur le placement en institution (c'est-à-dire en structure d'accueil), nous ne disposons pas de données détaillées sur les différentes possibilités de prise en charge formelle, notamment sur les foyers d'accueil ou sur la prise en charge de type familial, telle que le placement en famille d'accueil ou la prise en charge formelle par des proches, sur lesquelles il n'existe que très peu d'informations mises à jour (voir chapitre 5.2 et chapitre 5.3).

Les rapports soulignent des domaines dans lesquels la collecte de données serait utile, et ce, dans tous les pays. Au **Malawi** et au **Kenya**, il est indispensable de recueillir des données sur les enfants placés en famille d'accueil. En **Gambie**, les données sur l'identité des enfants nécessitant une prise en charge sont insuffisantes. Il n'y a pas de collecte systématique des données au **Zimbabwe**, au **Bénin** ou au **Togo**. Au **Kenya**, il faut renforcer la collecte de données afin de pouvoir établir une banque de données nationale sur les différents aspects de la prise en charge, car l'absence d'une collecte de données systématique et régulière signifie que le gouvernement ne dispose pas de suffisamment d'informations pour prendre des mesures adéquates dans le domaine de la protection de l'enfance. En **Tanzanie**, on recommande de recueillir les données à l'échelle du village, de la circonscription, du district, de la région et du pays, grâce à des outils nationaux de collecte des données.

Ces exemples démontrent que tous les pays rencontrent des difficultés à recueillir des données, comme l'exigent les Lignes directrices. Cette absence d'information entrave le processus de planification, l'élaboration des politiques et la prestation de services. Si l'on ne dispose pas des informations nécessaires, il n'est pas possible d'assurer le suivi et de mesurer l'efficacité des services proposés aux enfants et à leurs familles.

3.3.

CONCLUSION

Ce chapitre a abordé les questions principales ayant un impact sur la prise de décision et la fourniture de protection de remplacement dans les huit pays, à savoir : une coordination appropriée au niveau des Etats ; la capacité de suivi et de supervision de l'Etat ; la disponibilité des ressources pour la protection de remplacement ; et la disponibilité des données sur la protection de remplacement.

Ces questions influencent considérablement la capacité des Etats et des acteurs non étatiques à proposer leur soutien aux familles et à fournir une protection de remplacement répondant aux besoins des enfants et couvrant plusieurs domaines. Malgré le développement de politiques et pratiques de l'Etat, la mise en place de ces éléments en vue d'appuyer la protection de remplacement pose de sérieux problèmes dans la région. Ces difficultés peuvent se résumer comme suit.

Les gouvernements doivent faire face à de sérieux problèmes dans leur rôle de direction dans la région, où la mise en œuvre des politiques et la coordination de la protection de remplacement ne sont pas cohérentes. De fait, la fonction de supervision et de suivi d'un organe indépendant ayant reçu une délégation des pouvoirs de l'Etat n'existe pas dans les pays étudiés. Il est difficile d'identifier un système effectif ou complet dans les domaines suivants : a) enregistrement, accréditation et autorisation des structures, ou b) normes d'inspection et de suivi.

Du fait de l'échec de la mise en place de mécanismes de suivi efficaces pour veiller à ce que les structures œuvrent dans l'intérêt supérieur de l'enfant et respectent des normes appropriées de sécurité et de bien-être, les enfants sont exposés à un risque de préjudice et à une prise en charge de piètre qualité.

Le financement actuel de la protection de remplacement ne suffit pas à répondre aux besoins des enfants ni à subventionner les services correspondants. Les fonds alloués par les acteurs non étatiques sont considérables, mais le fait de compter sur ce type de financement pose problème compte tenu du contexte économique mondial et de l'évolution des priorités des donateurs.

Il y a un manque d'informations et de disponibilité des données. Les informations ne sont pas collectées systématiquement et ne sont pas ventilées par âge, sexe, handicap, etc. L'absence de données signifie que l'on ne peut comprendre que partiellement la situation des enfants et de leur famille. De même, les circonstances dans lesquelles s'effectuent la prestation de services et le suivi dans la région restent floues.

Recommandations :

Les rapports soulignent la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que la protection de remplacement bénéficie d'un appui suffisant grâce à des mécanismes efficaces de supervision et de suivi, de financement, de collecte d'informations, ainsi que par le biais de liens solides avec des acteurs non étatiques et d'une mise en œuvre efficace des politiques.

Pour ce faire, les auteurs des rapports suggèrent : d'établir des liens stratégiques plus efficaces entre les Etats et les acteurs non étatiques ; d'accorder une plus grande attention à la mise en œuvre des politiques nationales à l'échelle locale ; de mettre en place des processus de suivi et d'inspection plus indépendants et efficaces ; de mieux financer la protection de remplacement ; et d'assurer une collecte et un suivi des données et des renseignements concernant les enfants, leur famille et la protection de remplacement.

Coordination au niveau des Etats

- Les Etats devraient veiller à garantir la coordination et la supervision de toutes les questions relatives à la protection de remplacement.
- Les Etats devraient examiner leur législation et leurs orientations politiques pour s'assurer d'une mise en œuvre adéquate à l'échelle du district ou à l'échelle locale.
- Les Etats devraient veiller à ce que les politiques relatives à la protection de remplacement respectent les Lignes directrices et les conventions internationales, telles que la CIDE et la CADBE.
- Les Etats devraient veiller à ce que les contributions des acteurs non étatiques pour la prestation de services, l'appui technique et le financement fassent l'objet d'un suivi afin de pouvoir évaluer le soutien dont ils bénéficient actuellement ainsi que la viabilité financière.

Feuille de route pour le suivi des enfants en situation de risque et des enfants placés sous protection de remplacement

1

INVENTAIRE DE TOUTES
LES STRUCTURES ET DE
TOUS LES PRESTATAIRES

2

MISE EN PLACE D'UN
ORGANE CENTRAL
DE SUPERVISION DE
LA PROTECTION DE
REPLACEMENT

3

CREATION D'UN
MECANISME
D'INSPECTION
CYCLIQUE

4

ETABLISSEMENT DE CRITERES POUR
L'AUTORISATION DES PRESTATAIRES
DE SERVICES DE PRISE EN CHARGE
ET CONTROLE DES STRUCTURES
AINSI IDENTIFIEES

5

CREATION D'UN MECANISME
FORMEL POUR PREVENIR
L'ADMISSION EN PROTECTION
DE REPLACEMENT

(vérifier que toutes les nouvelles
arrivées et les départs sont enregistrés
auprès d'un organe d'Etat)

6

ETABLISSEMENT
D'UN MECANISME
DE PLAINTÉ
INDEPENDANT
POUR LES ENFANTS

Supervision et suivi

- Les Etats devraient veiller à ce que toutes les structures actives de prise en charge des enfants répondent aux normes correspondantes. Elles devraient être enregistrées et leurs responsables devraient faire une demande d'accréditation et d'autorisation pour qu'elles puissent fonctionner. Toute accréditation doit faire l'objet d'un réexamen et d'un suivi.
- Les Etats devraient veiller à ce qu'une autorité compétente indépendante évalue régulièrement toutes les normes relatives à la fourniture de protection de remplacement conformément aux critères établis. Les Etats devraient fournir à l'autorité compétente les ressources nécessaires pour pouvoir effectuer des visites régulières.
- Les Etats devraient veiller à ce que les institutions qui ne répondent pas aux normes requises bénéficient en priorité de conseils pour s'améliorer et, le cas échéant, d'une assistance pour améliorer leurs services. La non-conformité aux normes au-delà d'un délai raisonnable devrait donner lieu à une interdiction d'exploitation.
- Dans le cas où le non-respect des normes entraîne le retrait de l'accréditation et de l'autorisation, les Etats devraient prévoir des sanctions à l'encontre des personnes responsables de la prise en charge. Dans ce cas, il faudrait trouver d'autres solutions de placement pour garantir une prise en charge adaptée pour les enfants.

Financement de la protection de remplacement

- Les Etats devraient veiller à ce que les budgets nationaux consacrés à la protection de l'enfance constituent un soutien suffisant pour les familles afin que les enfants n'entrent dans le système de la protection de remplacement formelle qu'en cas de nécessité. Ce soutien devrait prévoir un appui préventif pour les familles ainsi que des transferts en espèces pour certaines familles, par exemple pour celles offrant une prise en charge informelle et manquant de moyens pour le faire.
- Les Etats devraient veiller à ce que les budgets nationaux soient suffisants pour soutenir la fourniture de protection de remplacement lorsque les enfants nécessitent ce type de soutien, conformément aux principes énoncés dans les Lignes directrices.

- Les donateurs devraient s'assurer que leur contribution en faveur de la protection de remplacement soit exploitée de manière responsable, en proposant notamment un financement adéquat, prévisible et durable.
- Il faudrait dégager davantage de fonds pour les services de protection de l'enfance à l'échelle du district ou à l'échelle locale, afin qu'ils soient conformes aux obligations légales en matière de bien-être des enfants.

Disponibilité des données

- Les Etats devraient renforcer la collecte de données afin de recueillir systématiquement des informations sur les enfants bénéficiant d'une prise en charge formelle et informelle. Il faudrait notamment recueillir des données sur les facteurs de risques familiaux de manière à ce qu'elles puissent servir de base à l'élaboration de politiques et à la création de services en faveur des familles vulnérables.
- Les Etats devraient recueillir des données sur les différentes possibilités de prise en charge (notamment sur la disponibilité de familles d'accueil ou de foyers d'accueil et sur le type d'organisation fournissant ces services).
- Les Etats devraient s'assurer de recueillir toute information concernant les processus d'admission, la capacité de placement, la capacité du personnel, la planification et les réexamens de la prise en charge, et la participation des enfants, afin d'assurer le suivi et l'examen de la protection de remplacement.
- Les Etats devraient recueillir des données probantes sur l'efficacité des différentes formes de soutien familial et des différentes possibilités de prise en charge afin de guider l'élaboration des politiques et la prestation de services.

4

Prévention : éviter le recours inutile
à la protection de remplacement



4.1 INTRODUCTION

4.2 CONCEPTS ET DÉFINITIONS

4.3 ANALYSE

- 4.3.1 Causes de la protection de remplacement
- 4.3.2 Premier niveau de prévention
- 4.3.3 Deuxième niveau de prévention
- 4.3.4 Troisième niveau de prévention

4.4 CONCLUSION

4. PREVENTION : EVITER LE RECOURS INUTILE A LA PROTECTION DE REMPLACEMENT

4.1 INTRODUCTION

Les Lignes directrices soulignent la nécessité de prévenir le recours à une protection de remplacement pour les enfants, lorsque cela est possible. Cette position repose sur la conviction selon laquelle les enfants sont généralement mieux pris en charge dans leur propre foyer, avec les membres de leur famille, et au sein de leur communauté.

Les mesures préventives répondent au principe de « nécessité », dont l'objectif est de s'assurer que les enfants ne bénéficient d'une protection de remplacement que lorsque celle-ci est absolument nécessaire. Cela implique l'établissement d'un mécanisme solide de « prévention de l'admission en protection de remplacement », « capable de n'ouvrir aux enfants l'accès au système de protection de remplacement que si tous les moyens permettant leur maintien auprès de leurs parents ou de la famille élargie ont été explorés »⁴².

Ce chapitre porte sur les services disponibles dans la région et visant à prévenir l'admission inutile d'enfants en protection de remplacement, ce qui implique des mesures dont l'objectif est de « lutter contre les facteurs qui contribuent à la rupture familiale »⁴³. Mettre l'accent sur la prévention, c'est reconnaître que bien des enfants bénéficient d'une protection de remplacement alors que tel ne devrait pas nécessairement être le cas : s'ils bénéficiaient d'un soutien suffisant, il leur serait possible de rester chez eux ou de retourner auprès de leurs parents.

Messages clés :

- L'engagement de l'Etat dans la prévention de la protection de remplacement est insuffisant, en raison de ressources limitées (financières et humaines). L'absence de données freine également la planification et la mise au point d'initiatives. La plupart des programmes de la région sont financés par des partenaires au développement et ne sont donc pas bien coordonnés.
- Les interventions de prévention sont caractérisées par une qualité fluctuante et une couverture géographique faible. La supervision et la coordination à l'échelle de l'Etat, du district ou à l'échelle locale sont limitées ou inexistantes.

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Prévenir le recours à une protection de remplacement : section IV

Promouvoir la protection parentale : §32-38

Prévenir la séparation des familles : §39-48

Faciliter le retour de l'enfant dans sa famille : §49-52



© Thomas Schytz Larsenfi

⁴² En marche, p.23.

⁴³ En marche, p.51.

4.2

CONCEPTS ET DEFINITIONS

La prévention englobe les politiques, principes et pratiques mis en place pour éviter d'avoir recours au placement d'un enfant dans le cadre d'une protection de remplacement.

Les Lignes directrices soulignent l'importance de la mise en place de politiques et ressources nationales pour soutenir les interventions visant à éviter la séparation inutile des enfants et de leur famille. Les mesures garantissant le respect du principe de « nécessité » et encourageant la prise en charge parentale incluent notamment des services de renforcement de la famille, des services sociaux de soutien et des politiques de renforcement de l'autonomie des jeunes (§32 à §38), des mesures pour prévenir la séparation des familles (§39 à §48) et des mesures pour faciliter le retour de l'enfant dans sa famille (§49 à §52).

Les Lignes directrices distinguent trois niveaux de prévention qui seront examinés dans ce chapitre.

- **Le premier niveau de prévention** consiste à garantir l'accès de la population en général aux services de base, à la justice sociale et à la protection des droits de l'homme sans discrimination.
- **Le deuxième niveau de prévention** consiste à garantir que des filets de sécurité ciblent les personnes, les familles et les groupes qui sont identifiés ou se déclarent eux-mêmes en situation vulnérable, et pour qui les mesures de prévention de premier niveau se sont avérées inadéquates.
- **Le troisième niveau de prévention** renvoie aux actions entreprises lorsque les deux premiers niveaux de prévention ne suffisent pas à éviter l'admission en protection de remplacement. Dans ce cas, l'objectif de la prévention est, autant que possible, de réintégrer l'enfant bénéficiant d'une protection de remplacement dans sa famille, et de favoriser la réintégration de l'enfant dans de bonnes conditions en évitant le retour à une protection de remplacement⁴⁴.

4.3

ANALYSE

4.3.1 CAUSES DE LA PROTECTION DE REMPLACEMENT

Afin de concevoir des mécanismes de protection solides, il convient de comprendre les causes profondes qui donnent lieu à une protection de remplacement pour les enfants. Les Lignes directrices exigent des Etats qu'ils s'attaquent à ces causes profondes (§32).

Certaines de ces causes ont été décrites dans la partie sur le contexte régional (chapitre 2) : les taux élevés de pauvreté et du VIH/sida sont perçus comme des problèmes contextuels en ce qui concerne l'admission des enfants en protection de remplacement. La protection de l'enfance et les atteintes aux droits de l'enfant entraînent également souvent l'admission des enfants en protection de remplacement.

Pauvreté et manque de produits de première nécessité

Les Lignes directrices indiquent clairement que les Etats devraient adopter des politiques visant à garantir l'accès à un logement convenable et à des soins de santé de base, le droit à l'éducation et à la sécurité sociale, ainsi que la mise en œuvre de mesures de lutte contre la pauvreté (§32). Toutefois, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 2, la région est caractérisée par des niveaux élevés de pauvreté.

S'il est incontestable que la pauvreté ne doit jamais être la seule raison justifiant le placement d'un enfant sous protection de remplacement (§15), les rapports mettent clairement en évidence le fait que la pauvreté d'un ménage et le manque de produits de première nécessité sont l'une des causes principales d'admission des enfants en protection de remplacement dans la région.

VIH/sida

Les Lignes directrices exigent des Etats qu'ils offrent une prise en charge et une protection appropriées aux enfants vivant avec le VIH/sida ou étant affectés par cette maladie, afin qu'ils ne soient pas séparés de leurs parents (§9b). Les Etats devraient d'une part s'efforcer de lutter contre la discrimination liée au VIH/sida à l'encontre des enfants et de leurs parents (§10) et d'autre part, ils devraient faire respecter le droit des enfants vivant avec le VIH/sida à se développer (§86 et §117).

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 2, les taux de VIH/sida sont élevés dans la région et peuvent exposer les enfants vulnérables à la protection de remplacement, du fait de la mort de leurs parents (effet direct) ou de l'influence de la maladie sur la pauvreté accrue du foyer (effet indirect).

44 *En marche*, pp.51-66.

Atteintes aux droits de l'enfant

Les atteintes aux droits de l'enfant comprennent notamment la discrimination, la marginalisation, la stigmatisation, la violence, les mauvais traitements, la traite et le travail des enfants, les violences sexuelles et la toxicomanie.

Les Lignes directrices soulignent que : les Etats devraient adopter des politiques de lutte contre les différentes formes de discrimination et de maltraitance à l'encontre des enfants (§32 et §10) ; les parents seuls ou adolescents devraient bénéficier d'un soutien (§36) ; et que les familles devraient pouvoir acquérir les comportements, les compétences, les capacités et les outils nécessaires pour veiller comme il se doit à la protection, à la prise en charge et au développement de leurs enfants (§34)

ENFANTS AYANT UN HANDICAP

Le handicap est la principale cause de recours à la protection de remplacement pour les enfants. En effet, les enfants ayant un handicap peuvent souffrir de discrimination de la part de leurs parents, de leurs amis et de leur entourage, et au sein de leur communauté. De plus, sans appui, les parents ayant un handicap peuvent rencontrer des difficultés pour apporter à leurs enfants des soins de qualité. Malheureusement, bien peu d'études de cas de pays témoignent de programmes visant à éviter le recours à la protection de remplacement du fait du handicap des parents ou des enfants.

De plus, bien peu d'éléments viennent confirmer que des dispositions adéquates sont prises pour les enfants ayant un handicap et faisant l'objet d'un arrangement formel de protection de remplacement. Au Zimbabwe, la Loi Children's Act stipule que les enfants ayant un handicap physique ou mental nécessitent et requièrent un traitement, une formation ou des installations spécifiques quand les parents ou le tuteur ne sont pas en mesure de leur apporter leur appui.

4.3.2

PREMIER NIVEAU DE PREVENTION

Si les rapports ne traitent pas en détail de la prestation de services essentiels, le manque d'enregistrement des naissances y est constamment souligné. Or, ce premier niveau de prévention permet de renseigner les gouvernements sur le nombre d'enfants dans leur pays et leurs besoins spécifiques.

Enregistrement des naissances

Les Lignes directrices exigent des Etats qu'ils procèdent à l'enregistrement de toutes les naissances pour éviter le placement des enfants sous protection de remplacement (§32). Les articles suivants contiennent des dispositions similaires : Article 7(1) de la CIDE et Article 6(2) de la CADBE.

En dépit de ces engagements, les rapports indiquent que l'absence d'enregistrement des enfants (qui permet aux enfants de disposer d'actes de naissance et de recueillir des informations sur leurs besoins et leurs fragilités) représente un obstacle majeur à la prévention de la protection de remplacement et à l'établissement de mécanismes solides de protection de l'enfance.

L'enregistrement des naissances est une étape fondamentale vers une bonne gouvernance⁴⁵. Les enfants non enregistrés sont particulièrement vulnérables aux atteintes aux droits de l'homme, et comme ils ne sont pas recensés, les gouvernements ne peuvent pas planifier de manière efficace, ni fournir l'appui nécessaire aux enfants et à leurs familles.

Malgré l'importance qu'accordent les traités internationaux à l'enregistrement universel des naissances, les progrès dans ce domaine sont très lents. Le tableau ci-dessous présente le pourcentage correspondant à l'enregistrement des naissances dans les pays étudiés.

Enregistrement des naissances : pourcentage d'enfants enregistrés entre 2005 et 2011

Pays	Pourcentage d'enfants enregistrés entre 2005 et 2011
Bénin	60 %
Gambie	53 %
Kenya	60 %
Malawi	Données non disponibles
Togo	78 %
Tanzanie	16 %
Zambie	14 %
Zimbabwe	49 %

Source : UNICEF, *La situation des enfants dans le monde 2013, 2013* (tableau 9).

⁴⁵ SANTOS PAIS, Marta, UNICEF, *L'enregistrement à la naissance : un droit pour commencer*, 2002.

Parmi les pays étudiés, c'est en Zambie que les taux d'enregistrement des naissances sont les plus faibles : seuls **14%** des enfants de moins de 5 ans sont enregistrés



Source : www.childinfo.org/tables/BirthRegistration_2013.xlsx.

La région est marquée par des taux d'enregistrement insuffisants, et il semble que l'enregistrement légal des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement soit inférieur à la moyenne. De plus, l'enregistrement varie d'une région à l'autre.

Au **Bénin**, jusqu'à 78 % des enfants placés en structures d'accueil n'avaient pas de statut juridique en 2011⁴⁶. Selon les estimations au **Zimbabwe**, 45 % des enfants dans les zones urbaines et 70 % des enfants dans les zones rurales ne possédaient pas d'actes de naissance en 2009⁴⁷. La **Zambie** enregistre le plus faible taux d'enregistrement des naissances : seulement 14 % des enfants âgés de moins de 5 ans sont enregistrés⁴⁸.

Les causes de cette absence d'enregistrement des naissances varient selon le contexte sociopolitique du pays. Cependant, le manque de ressources des autorités compétentes est la cause principale de l'incapacité des gouvernements à respecter leurs engagements en faveur de l'enregistrement de tous les enfants⁴⁹.

Au **Zimbabwe**, un certain nombre de problèmes concernant l'enregistrement des naissances et l'obtention de certificats a été relevé, et ce, malgré l'existence de la loi relative à l'enregistrement des naissances et des décès. Ces problèmes incluent notamment : une bureaucratie excessive ; l'absence

de points d'enregistrement à l'échelle locale, ce qui implique que les parents doivent parcourir de longues distances pour enregistrer leurs enfants ; une compréhension limitée de l'importance de l'enregistrement des naissances de la part des familles et des communautés, en particulier dans les zones rurales ; et les tendances migratoires des ouvriers agricoles étrangers qui ne possèdent pas de papiers d'identité officiels du Zimbabwe. Par conséquent, le rapport affirme qu'il existe une génération entière d'enfants non enregistrés.

Les faibles niveaux d'enregistrement des naissances dans la région risquent de donner lieu à une planification et un développement peu éclairés des services, et de réduire la capacité des parents à accéder à des services et un soutien adaptés.

46 Etudes sur les normes et standards pour les centres d'accueil et de protection de l'enfance au Bénin, 2011.

47 Aucune référence extérieure n'a été fournie - estimations.

48 Voir www.childinfo.org/tables/BirthRegistration_2013.xlsx.

49 Plan International, *Universal Birth Registration: Permanent Proof of Identity in a Turbulent World*, 2005.

4.3.3

DEUXIEME NIVEAU DE PREVENTION

Cette partie est consacrée aux filets de sécurité sociale ciblant les familles et les groupes qui sont identifiés ou se déclarent eux-mêmes en situation vulnérable, et pour qui les mesures de prévention de premier niveau se sont avérées inadéquates. Les rapports identifient trois types de soutien de deuxième niveau : les programmes de protection sociale, les programmes de renforcement de la famille et les services sociaux de soutien.

Programmes de protection sociale

Pour s'assurer que la pauvreté ne soit jamais le principal motif de retrait d'un enfant de la garde de ses parents (§15), les Etats devraient offrir aux familles des opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenus (§34a). Ainsi, les parents seraient en mesure de veiller comme il se doit à la protection, à la prise en charge et au développement de leurs enfants.

Dans la région, les programmes de protection sociale existent sous différentes formes. Ils apportent un soutien aux groupes vulnérables en leur offrant des espèces et des ressources ou en proposant une assistance pour un service particulier, comme les frais de scolarité ou les soins médicaux. Ces aides sont fournies sous la forme de transferts sociaux en espèces ou d'autres programmes de filets de sécurité. Elles sont généralement financées par les gouvernements nationaux et leurs partenaires au développement.

En **Zambie**, le programme de transferts sociaux en espèces cible les familles répondant aux critères suivants : veuvage, vieillesse, enfants orphelins/vulnérables, maladie et invalidité.

Il existe aussi un régime de protection et d'assistance publiques qui cible les personnes démunies, vulnérables ou pauvres (sous forme d'aides en nature), ainsi qu'un fonds de protection sociale qui cible les ménages nécessitant un capital pour la création d'entreprises.

Au **Bénin**, le ministère de la Famille a mis en place un fonds de solidarité nationale et d'action sociale qui soutient l'aide d'urgence, fournit une assistance aux personnes pauvres, des soins médicaux, une assistance aux enfants dans le besoin, et propose des services de garde d'enfants aux familles en cas de naissances multiples (triplets).

Les mesures de protection sociale au **Zimbabwe** comprennent : le *Basic Education Assistance Module* (« Module d'assistance à l'enseignement de base », en anglais), qui finance l'éducation dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté ; le *Assisted Medical Treatment Order* (« projet d'assistance médicale », en anglais) qui aide les citoyens à payer leurs frais médicaux ; et le programme de transferts en espèces dans le cadre du Plan d'action national pour les enfants orphelins et vulnérables.

Au **Malawi**, le programme de transfert social en espèces alloue de petites subventions aux ménages les plus pauvres dépourvus d'adultes actifs.

Les programmes de protection sociale reçoivent de plus en plus de soutien. Au **Kenya** par exemple, le nombre de transferts en espèces en faveur des enfants orphelins et vulnérables a augmenté : ils ont été attribués à 500 ménages en 2004 contre 144 829 en 2012, et le nombre de districts concernés est passé de 10 en 2005 à 36 en 2012⁵⁰.



Au **Malawi**, le programme de transferts sociaux en espèces couvrait un district (Mchinji) en 2006. Il en couvrait 7 en 2013 et plus de 26 000 ménages en bénéficiaient⁵¹. Au **Togo**, les transferts sociaux en espèces devaient atteindre près de 8 000 enfants dans 81 villages en 2013⁵².

Dans la région, les gouvernements nationaux doivent tous faire face au même enjeu : ils n'ont pas alloué suffisamment de ressources à ces programmes, en raison de ressources disponibles limitées et ce, malgré la nécessité manifeste de ces formes de soutien.

Dans presque tous les pays où les programmes de transferts sociaux en espèces sont mis sur pied, les programmes dépendent largement des ressources fournies par les donateurs. Cela menace la durabilité de ces programmes et il faut absolument encourager les gouvernements nationaux à élaborer des stratégies de financement durables.

Programmes de renforcement de la famille

Les Lignes directrices exigent que les pratiques et politiques des Etats visent à maintenir les enfants dans leur famille ou à les réintégrer auprès d'elles (§2a, §3, §11, §14, §15, §44, §155, §156). Les frères et sœurs qui ont perdu leurs parents ou les personnes qui s'occupaient d'eux et qui ont choisi de rester ensemble à leur domicile devraient se voir offrir une assistance et des services (§37). Enfin, les Etats devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques renforçant la capacité des parents à s'occuper de leurs enfants (§32 à §34).

Dans la plupart des pays, les gouvernements ont mis en place des cadres et des politiques en faveur de programmes de renforcement de la famille, mais le dispositif de mise en œuvre est bien trop faible pour que ces programmes deviennent une réalité.

En **Tanzanie**, les parents peuvent accéder à des programmes d'éducation parentale en assistant à des réunions, en participant à des ateliers et des séminaires dans des écoles, ONG, entreprises privées et lieux de travail, mais il a été souligné que des efforts doivent être entrepris pour mieux intégrer ces programmes. Le Conseil des Eglises du **Malawi** organise des programmes de conseil matrimonial et met en place des services informels de conseil par le biais de conseillers matrimoniaux traditionnels. Toutefois, il n'y a pas de données disponibles sur le succès de ces programmes ; on ne sait donc pas dans quelle mesure le système traditionnel œuvre en faveur du renforcement de la famille⁵³.

SOS Villages d'Enfants et Terres des Hommes proposent des services de renforcement de la famille au **Bénin**. SOS Villages d'Enfants gère le programme « Famille d'origine », qui offre un soutien à 700 enfants au sein de leur famille biologique. Au **Togo**, SOS Villages d'Enfants, Plan Togo, Borne Fonden, Terre des Hommes et le Bureau international catholique de l'enfance gèrent aussi des programmes de renforcement de la famille.

La mise en œuvre de ces interventions reste problématique à cause d'une mise en œuvre peu coordonnée et de faibles niveaux de financement, issu en grande partie de sources externes. Ces problèmes sont mis en avant dans le rapport de la **Tanzanie**⁵⁴.

Services sociaux de soutien

Les Lignes directrices soulignent que les Etats doivent fournir des services sociaux de soutien aux bénéficiaires, aux familles et aux communautés afin de permettre aux parents de mieux s'acquitter de leurs responsabilités familiales (§34b et §38). De plus, les Etats devraient fonder leurs décisions concernant le retrait ou la réintégration de l'enfant sur de véritables critères professionnels d'évaluation de l'aptitude réelle et potentielle de la famille à s'occuper de l'enfant (§39 et §40).

Les services sociaux de soutien (ou les services à l'enfance et à la famille) ont pour objectif de réduire les besoins en matière de protection de remplacement. Les initiatives pouvant être mises en œuvre comprennent : des services de prise en charge journalière, de médiation et de conciliation, le traitement de la toxicomanie, une assistance financière et des services pour les parents et les enfants ayant un handicap.

Les Etats sont tenus de garantir la mise en place d'un processus d'évaluation complet afin que les familles bénéficient d'un soutien dans les domaines où il est le plus nécessaire, comme la santé, le bien-être social, le logement, la justice et l'éducation⁵⁵.

Les services de soutien mentionnés dans les rapports incluent les centres de prise en charge journalière, les services de résolution de conflits et la médiation. Au **Malawi**, les centres de prise en charge journalière sont disponibles dans l'ensemble du pays, mais surtout dans les zones urbaines. Ils sont en grande partie gérés par le secteur privé⁵⁶. La situation est la même en **Tanzanie** et au **Kenya**.

En **Tanzanie**, les services de résolution des conflits sont fournis par des agents de développement communautaire. La loi sur les soins, la protection et la justice pour les enfants au **Malawi** prévoit des services de soutien psychologique permettant aux parents et aux enfants de bénéficier de séances d'accompagnement psychologique pour éviter une séparation ou renverser le processus, le cas échéant.

Le niveau de prestation de services de soutien à la famille est faible dans la région. Le manque d'engagement de l'Etat nuit à la qualité et à la durabilité de ces services. Cela s'explique en grande partie par l'absence de financement et de collecte de données sur les besoins des enfants vulnérables, qui pourraient ensuite guider la planification et la mise en place de services appropriés.

51 *Weekend Nation*, 2013.

52 Aucune référence extérieure n'a été fournie.

53 Conseil des Eglises du Malawi.

54 SALAAM, Dar es, REPOA, NBS et UNICEF, *Childhood Poverty in Tanzania Deprivations and Disparities in Child Well-Being*, 2009.

55 *En marche*, p.56.

56 UNICEF, 2011.

4.3.4

TROISIEME NIVEAU DE PREVENTION

Faciliter le retour de l'enfant dans sa famille

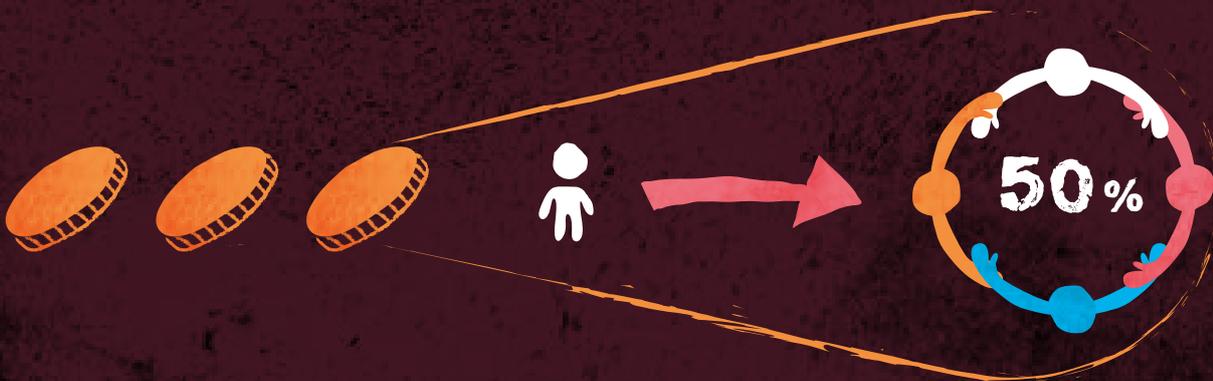
Les Lignes directrices indiquent que : des efforts devraient être entrepris pour assurer le retour de l'enfant dans sa famille (§2a et §3) ; dans la mesure du possible, le retrait de l'enfant à sa famille devrait être temporaire (§14, §60 et §123) ; des procédures adaptées devraient être appliquées pour la réintégration de l'enfant dans sa famille (§49 et §52).

La procédure de retour de l'enfant dans sa famille consiste à réintégrer, si possible, un enfant placé sous protection de remplacement au sein de sa famille, au moment opportun et dans des conditions appropriées⁵⁷. Une réintégration adaptée peut également permettre d'éviter le placement de l'enfant sous protection de remplacement.

Au **Togo**, le Centre de référence, d'orientation et de prise en charge des enfants en situation difficile a mis sur pied une équipe mobile qui œuvre en tant que médiateur entre les enfants et les personnes responsables de leur prise en charge ou leurs parents, de manière à faciliter la réintégration familiale. Au **Malawi**, la réintégration familiale est censée être coordonnée par le ministère de l'Egalité entre les sexes. Bien que les organisations non gouvernementales procèdent à des évaluations à domicile pour faciliter la réintégration des enfants, il n'existe aucun système de suivi⁵⁸. De même, le programme « Africa KidSAFE Network », en collaboration avec le gouvernement de la **Zambie**, a permis de réintégrer 1 000 enfants des rues entre 2004 et 2010⁵⁹.

Les rapports soulignent que les ressources limitées ou inexistantes représentent l'enjeu principal. En Zambie, les travailleurs sociaux rapportent que 50 % des enfants pourraient être réintégrés si les fonds nécessaires étaient disponibles⁶⁰. Les efforts en vue de la réintégration sont également ralentis par l'absence de collecte de données sur les enfants. Ainsi, il est parfois difficile de localiser les familles pour pouvoir procéder à leur réunification.

En Zambie, jusqu'à **50%** des enfants pourraient retourner au sein de leur famille si un financement adapté était disponible.



Source : ministère du Développement communautaire des Services sociaux Zambie ; également cité dans UNICEF, *Alternative Care for Children in Southern Africa: Progress, Challenges and Future Directions*, UNICEF, 2008, p.13.

57 *En marche*, p.63.

58 Commission des droits de l'homme du Malawi.

59 Africa KidSAFE Alliance for Street Children in Zambia, *Quarterly Program Performance Report Cooperative Agreement No. 690-A- 00-04-00343-00*, Project Concern International, 1 avril - 30 juin 2010.

60 Ministère du Développement communautaire et des Services sociaux, Zambie ; chiffre également cité dans UNICEF, *Alternative Care for Children in Southern Africa: Progress, Challenges and Future Directions*, 2008, p.13.

Feuille de route pour la prévention : prévenir la prise en charge de remplacement

1

**ETABLISSEMENT DE POLITIQUES ET
DE LOIS SUFFISANTES POUR TOUS LES
SERVICES DE PREVENTION**

Si nécessaire, demander l'appui de l'UNICEF
et de la communauté internationale

2

**INVENTAIRE DE TOUS
LES PRESTATAIRES
DE SERVICES
DE PREVENTION**

3

**DIFFUSION DE TOUTES
LES DONNEES AUX AGENCES
NATIONALES DE STATISTIQUES
AFIN QUE TOUS LES ACTEURS
PUISSENT AVOIR ACCES
AUX INFORMATIONS**



4

**ETABLIR DES LIGNES
DIRECTRICES NATIONALES
POUR LA PRESTATION DE
SERVICES DE PREVENTION
ET ORGANISATION D'UNE
FORMATION CONTINUE**

5

**COORDINATION DE TOUS
LES ACTEURS AFIN D'ASSURER
UNE BONNE REPARTITION
GEOGRAPHIQUE DES SERVICES**

Selon le principe de « nécessité », les gouvernements et les parties prenantes devraient accorder la priorité à la prévention du recours à la protection de remplacement. Les données sur les huit pays d'Afrique subsaharienne suggèrent que la plupart sont sensibles à ce principe, comme en témoignent la législation et les politiques formulées (voir chapitre 2).

Cependant, la mise en œuvre d'approches préventives manque de cohérence. Bien souvent, cette mise en œuvre est soutenue par des ONG au lieu d'être coordonnée par l'Etat. Le manque d'engagement de la part de l'Etat dans les domaines de la planification, de la coordination et du financement des mesures préventives implique une répartition inégale des services de prévention et du soutien fourni dans les différentes zones géographiques, ainsi qu'une absence de données pour des interventions de suivi et d'évaluation.

Recommandations :

- Les Etats devraient concevoir des stratégies de financement durable pour éviter le recours à la protection de remplacement. Ces stratégies pourraient être soutenues par le biais de mesures proactives afin de s'assurer que suffisamment de fonds sont alloués aux budgets nationaux, en coordination avec les donateurs et les autres parties prenantes.
- Les Etats qui ne bénéficient pas de cadres juridiques et de politiques reflétant explicitement la question de la prévention du recours à la protection de remplacement pour les enfants devraient élaborer leur législation et formuler des orientations conformément aux Lignes directrices.
- Les Etats devraient concevoir des politiques et fournir les ressources nécessaires pour augmenter les taux d'enregistrement des naissances afin de garantir que chaque enfant soit recensé et que des services de soutien solides soient mis sur pied pour éviter le recours à la protection de remplacement.
- Les agences gouvernementales chargées de la prévention devraient soutenir les agences non étatiques qui mettent en œuvre ces programmes et en assurer la coordination. L'Etat pourrait apporter son soutien en proposant un encadrement politique en matière de prévention, en assurant notamment la formation des prestataires et le suivi général de ces programmes et des programmes similaires.
- Toutes les personnes responsables de la prise en charge des enfants doivent assumer la responsabilité de soutenir les familles au sein desquelles les enfants ont été réintégrés après avoir bénéficié d'une protection de remplacement.
- Les Etats devraient s'assurer que l'opinion des familles et des enfants est intégrée au processus d'élaboration des politiques et des programmes afin de favoriser l'indépendance plutôt qu'une culture de la dépendance.
- Les Etats devraient établir une collecte de données efficace et des systèmes de gestion solides pour éviter le recours à la protection de remplacement. Ces systèmes devraient être soutenus par des ressources financières et humaines adaptées. Les agences nationales de statistiques et les organismes chargés de la mise en œuvre devraient collaborer pour mieux définir les besoins en matière de données.

5

Proposer une prise en charge adaptée



5.1 PROCESSUS DÉCISIONNEL

- 5.1.1 Introduction
- 5.1.2 Concepts et définitions
- 5.1.3 Analyse
 - » Gamme d'options de prise en charge
 - » Prise de décisions dans l'intérêt supérieur de l'enfant
 - » Participation des enfants et des familles
- 5.1.4 Conclusion

5.2 PRISE EN CHARGE INFORMELLE, PRISE EN CHARGE DE TYPE FAMILIAL FORMELLE ET PRÉ-ADOPTION

- 5.2.1 Introduction
- 5.2.2 Concepts et définitions
- 5.2.3 Analyse
 - » Etendue et enjeux de la prise en charge informelle
 - » Etendue et enjeux de la prise en charge de type familial formelle
 - » Etendue et enjeux de l'adoption
 - » Participation
- 5.2.4 Conclusion

5.3 PLACEMENT EN INSTITUTION

- 5.3.1 Introduction
- 5.3.2 Concepts et définitions
 - » Placement en institution/ prise en charge institutionnelle
 - » Prise en charge institutionnelle et développement de l'enfant
- 5.3.3 Analyse
 - » Désinstitutionnalisation
 - » Normes relatives au placement en institution
 - » Qualifications et recrutement du personnel
- 5.3.4 Conclusion

5.4 SORTIE DE LA PRISE EN CHARGE ET SOUTIEN POST-PLACEMENT

- 5.4.1 Introduction
- 5.4.2 Concepts et définitions
- 5.4.3 Analyse
 - » Planification et préparation
 - » Services de soutien
 - » Suivi et contrôle
- 5.4.4 Conclusion

5.1

Processus décisionnel : prévenir l'admission en protection de remplacement et garantir une prise en charge continue et adaptée

.....
5.1.1 Introduction
.....

5.1.2 Concepts et définitions
.....

5.1.3 Analyse
.....

Gamme d'options de prise en charge

Prise de décisions dans l'intérêt supérieur de l'enfant

Participation des enfants et des familles

.....
5.1.4 Conclusion
.....



5.1 PROCESSUS DECISIONNEL : PREVENIR L'ADMISSION EN PROTECTION DE REMPLACEMENT ET GARANTIR UNE PRISE EN CHARGE CONTINUE ET ADAPTEE

5.1.1 INTRODUCTION

Le processus décisionnel concernant la protection de remplacement selon les Lignes directrices est dirigé par les principes de « nécessité » et « du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement »⁶¹.

Ces principes établissent en premier lieu si la protection de remplacement est « vraiment nécessaire »⁶². Les Lignes directrices indiquent clairement que la pauvreté, par exemple, ne devrait jamais être la seule raison motivant le retrait d'un enfant de la garde de ses parents (§15). En fait, elles mettent en avant les mesures visant à éviter « les situations et conditions pouvant conduire à envisager ou exiger une protection de remplacement »⁶³. Ces mesures préventives sont présentées de façon plus détaillée dans le chapitre 4.

S'assurer de la nécessité de la protection de remplacement implique également l'existence d'un mécanisme de prévention de l'admission à cette forme de protection en vue de garantir que toutes les solutions autres que le retrait de l'enfant de l'unité familiale ou de la famille élargie ont été étudiées. Ces procédures devraient permettre de veiller à ce qu'une autorité compétente trie les demandes de prise en charge, évalue le besoin et autorise les placements⁶⁴.

D'après les Lignes directrices, les mécanismes de prévention de l'admission en protection de remplacement et les processus décisionnels devraient être guidés par le principe du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement. Cela signifie que cette protection doit être fournie « de manière appropriée »⁶⁵. Outre l'évaluation et l'autorisation de structures de protection de remplacement adaptées (décrites plus en détail dans le chapitre 3), cela suppose « l'assignation d'un environnement de protection de remplacement à l'enfant en cause »⁶⁶.

61 *En marche*, pp.23-30.

62 *En marche*, p.23.

63 *Ibid.*

64 *En marche*, p.17.

65 *En marche*, p.23.

66 *Ibid.*



Ce chapitre décrit principalement le processus décisionnel autour des processus garantissant des placements sous protection de remplacement appropriés pour les enfants. L'évaluation repose sur trois critères : les placements sous protection de remplacement permettant de faire un choix ; le recours au principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant » lors de la prise de décision afin de pouvoir exercer ce choix, depuis l'étape de l'admission après examens à celle du post-placement ; et la participation des enfants et des personnes responsables de leur prise en charge dans ce processus décisionnel.

Messages clés :

- En raison du manque de structures de protection de remplacement et de prise en charge spécialisée, la prise en charge des enfants n'est pas toujours bien adaptée.
- Certains processus décisionnels non concluants ne prennent pas nécessairement en compte l'intérêt supérieur de l'enfant.
- La participation des enfants et de leurs tuteurs légaux ou parents dans le processus décisionnel est insuffisante.

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Prévention de l'admission à la protection de remplacement :

§15, §21, §25, §44, §48, §57, §125, §127

Intérêt supérieur de l'enfant : §2, §6, §7, §14, §

Déterminer les formes de prise en charge les plus adaptées : §57-68

Gamme d'options : §54, §53, §23

Réexamen des placements : §67

Participation : §6, §7, §64-65

5.1.2

CONCEPTS ET DEFINITIONS

Les Lignes directrices indiquent que les décisions relatives au placement des enfants devraient être prises dans « l'intérêt supérieur de l'enfant », et que « les formes de protection de remplacement les plus adaptées [devraient être] définies et mises en œuvre, dans des conditions qui favorisent le développement complet et harmonieux de l'enfant » (§2).

Au cours du processus décisionnel, les Lignes directrices expliquent clairement que les décisions devraient être prises au cas par cas conformément au principe de non-discrimination (§6), en tenant compte des « caractéristiques personnelles de l'enfant et son développement, son origine ethnique, culturelle, linguistique et religieuse, son environnement familial et social, son dossier médical et ses éventuels besoins spéciaux » (§58).

Selon les recommandations des Lignes directrices, la prise de décisions concernant la forme de prise en charge la plus adaptée à l'enfant devrait être guidée par une autorité compétente (§57) et s'accompagner de garanties juridiques, notamment le droit de toutes les parties d'être correctement informées et de prendre part au processus, ainsi que le droit de contester une décision de placement (§66).

Ceci implique l'existence de plusieurs options de protection de remplacement, que ce soit pour des situations d'urgence, pour une courte durée, ou à plus long terme (§54). Les Lignes directrices soulignent particulièrement le fait que ces solutions devraient donner « la priorité aux arrangements familiaux et communautaires » (§53), même si le placement en « institution » (en structure d'accueil) et le placement familial sont des solutions complémentaires (§23).

Concernant le placement en « institution », les Lignes directrices indiquent qu'une autorité compétente devrait « établir des procédures rigoureuses de contrôle pour s'assurer que l'admission d'un enfant dans un tel établissement est justifiée » (§125) et que des lois et politiques devraient interdire le recrutement d'enfants de la part d'agences, d'établissements ou de particuliers (§127).

Tout enfant faisant l'objet d'un placement temporaire devrait avoir droit à un réexamen complet et régulier du caractère approprié de son placement, qui tienne compte « de son développement personnel et de l'évolution de ses besoins » (§67). « Les changements fréquents de cadre de protection nuisent au développement de l'enfant et à sa capacité à nouer des liens affectifs » (§60).

Les parents, les tuteurs légaux et les enfants devraient « être pleinement informés des différentes options de placement possibles » (§64) et des implications de chaque option, et devraient être consultés pour toute prise de décisions (§65).

En résumé, toutes les décisions devraient être prises en vue de garantir une prise en charge à même de « répondre au mieux » aux besoins et aux droits des enfants (§7).

5.1.3

ANALYSE

5.1.3.1 Gamme d'options de prise en charge

Comme nous le verrons dans les parties suivantes (5.2 et 5.3), la gamme d'options de prise en charge garantissant un placement des enfants adapté à leurs besoins individuels est limitée.

La majorité des enfants privés d'une prise en charge parentale sont placés dans un cadre informel au sein duquel le soutien apporté par les autorités pour répondre à leurs besoins est limité. Toutefois, la prise en charge au sein de la famille élargie ou des communautés est souvent considérée comme la forme de prise en charge la plus appropriée et adaptée (voir 5.2).

Les rapports font état d'un manque d'options de prise en charge de type familial formelle et d'un nombre limité de programmes de placement en familles d'accueil (voir 5.2). Par conséquent, la protection de remplacement formelle repose sur le placement en structure d'accueil (« en institution ») qui est bien souvent inadapté pour répondre aux besoins et aux situations propres à chaque enfant (voir 5.3).

Le manque de coordination à l'échelle de l'Etat en matière de protection de remplacement est un sujet préoccupant qui apparaît dans tous les rapports : lorsque l'organisation de la protection de remplacement n'est pas centralisée, les différents prestataires fixent leur propre programme selon leurs propres politiques et leur capacité de financement.

Cela signifie que des lacunes surgissent entre les différentes options de protection de remplacement disponibles, en particulier pour les enfants ayant des besoins spécifiques comme les enfants handicapés, les grandes fratries et les enfants ayant des problèmes sociaux ou émotionnels particuliers.

Au **Bénin**, des « institutions » (ou structures) de protection de remplacement existent dans tout le pays, mais en nombre restreint et généralement loin des communautés desquelles sont issus les enfants. De même, au **Togo**, le manque de structures répondant aux besoins spécifiques des enfants signifie que, pour trouver un placement adapté, les enfants sont souvent déplacés d'une région à l'autre. Le manque de choix implique que l'opinion des enfants est rarement prise en compte et qu'il leur est difficile de rester en contact avec leur famille et leur communauté.

RÉLATIONS ENTRE FRÈRES ET SŒURS

Les relations entre frères et sœurs jouent un rôle fondamental dans le développement de l'enfant. Elles peuvent aider à réduire un traumatisme et permettre à un enfant privé de prise en charge parentale de se reconstruire¹.

Les Lignes directrices s'opposent à la séparation des fratries, sauf s'il existe un risque d'abus ou une autre justification dans l'intérêt supérieur des enfants. Les enfants devraient pouvoir rester en contact, sauf si cela va à l'encontre de leur volonté ou de leurs intérêts (§17).

Dans bon nombre de pays de la région, il n'existe pas de processus de supervision et de planification adéquats permettant de contrôler que les frères et sœurs ne sont pas séparés en temps normal. La plupart des recherches ne mentionnent même pas la prise en compte des fratries.

Cependant, au Kenya et en Zambie, il existe une législation nationale et des lignes directrices prévoyant de ne pas séparer les enfants, et dans l'ensemble, les recherches ont mis en évidence le fait que celles-ci sont appliquées dès que possible. Au Malawi, s'il n'existe pas de politiques en la matière, une « règle tacite » reconnue veut qu'en général, on évite de séparer les frères et sœurs.

Malgré cela, des préoccupations ont été soulevées concernant la difficulté à ne pas séparer les enfants et à leur permettre de rester en contact. Au Kenya, il peut être difficile de ne pas séparer les frères et sœurs, car certaines structures ne sont pas mixtes, parce que l'un des enfants a affaire au système judiciaire ou encore du fait d'une certaine différence d'âge. Au Togo, l'accent est mis sur la préservation du lien entre les membres de la famille alors qu'en Zambie, des préoccupations sont apparues quant à la capacité des personnes ou entités responsables à prendre en charge de grandes fratries.

Il en résulte que, quand il existe un écart de capacité au regard des besoins de bon nombre d'enfants et une faiblesse des mécanismes de prise de décision, il est peu probable que les besoins et les droits des fratries soient toujours pris en compte à leur juste valeur.

¹ WISE, Sara, Anglicare Victoria, *All Together Now: Research Examining the Separation of Siblings in Out-of-Home Care*, 2011, p.10.



VIH/SIDA

Le problème du VIH/sida est très important en Afrique subsaharienne. Si des progrès ont été réalisés dans la réduction de la propagation du virus, ce dernier reste l'une des principales raisons de la nécessité d'une protection de remplacement pour les enfants (voir chapitre 2).

Il est donc impératif que les enfants bénéficient de services spécialisés adaptés à leurs besoins spécifiques, et que les effets du VIH/sida sur leur vie

soient pris en compte dans les processus de décision concernant leur intérêt supérieur et visant à trouver des placements de protection de remplacement adaptés.

Les rapports de pays n'apportent que des informations limitées sur les services disponibles pour les enfants sous protection de remplacement atteints par le VIH/sida. Cela indique donc que le secteur de la protection de remplacement doit cibler davantage les besoins de cette population vulnérable.

5.1.3.2 Prise de décisions dans l'intérêt supérieur de l'enfant

Comme nous le verrons dans la section 5.2, la majorité des enfants privés de prise en charge parentale dans la région sont pris en charge de façon informelle par les familles élargies et les communautés locales, sans que l'Etat en soit averti et sans sa supervision.

Les données provenant de la recherche démontrent que le manque d'informations relatives aux enfants bénéficiant d'une prise en charge informelle signifie que les gouvernements sont incapables de prévenir les risques liés à la protection de l'enfance (voir chapitre 6) ou de garantir des services respectant l'intérêt supérieur de l'enfant. Au **Kenya**, par exemple, il a été souligné que le manque de données et d'informations sur les enfants pris en charge de façon informelle signifie que les autorités peinent à le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les placements.

Les procédures de prise en charge formelle pour le placement des enfants sont détaillées dans les rapports de pays. Ce sont notamment les autorités compétentes qui sont chargées de prendre les décisions relatives au placement des enfants. Dans la plupart des rapports, il est question de décisions prises dans l'intérêt supérieur de l'enfant (voir Annexe 3 pour une analyse juridique de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la législation nationale).

Cependant, tel qu'indiqué dans le chapitre 3, les écarts entre les politiques et les pratiques entraînent des incohérences dans la mise en œuvre de normes et processus efficaces. S'il a été prouvé que les autorités compétentes sont disposées à prendre les décisions concernant le placement des enfants, le manque de ressources et de collecte de données signifie qu'il est difficile d'évaluer le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Admissions

Les processus d'admission des enfants en protection de remplacement sont généralement incohérents et ne sont pas à même de garantir une prise de décisions dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le manque de contrôle sur les processus d'admission peut signifier que les enfants sont placés sous protection de remplacement inutilement, pour soutenir, par exemple, « les objectifs politiques, religieux ou économiques de ceux qui l'assurent » (§20).

Même dans le cas où les processus et les politiques sont centralisés, ils ne sont pas systématiquement appliqués par toutes les organisations. Le manque de connaissances et l'absence de collecte de données signifie qu'il est difficile pour les décisionnaires de comprendre les causes sous-jacentes de la séparation et de prendre des décisions éclairées.

Par conséquent, la capacité de prévention de l'admission en protection de remplacement des autorités de chaque pays est faible, et l'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est peu contrôlée.

Au **Bénin**, les procédures d'admission ne sont pas clairement définies. Malgré le nouveau décret 416 datant de 2012, qui propose une meilleure définition des processus, dans la pratique, chaque structure admet les enfants en fonction de son budget et de ses services.

De même, en **Tanzanie**, les processus d'admission des enfants et de réexamen varient selon les structures. Bien que les placements gouvernementaux dépendent des tribunaux, les organisations privées peuvent accueillir des enfants selon leurs propres critères.

Au **Kenya**, bien que les enfants puissent bénéficier d'une prise en charge formelle sur décision judiciaire, le système ne garantit pas que le processus d'évaluation identifie les causes profondes de la séparation de l'enfant avec sa famille ou cherche à trouver des solutions. Sans une telle évaluation, les enfants risquent d'être inutilement séparés de leurs parents.

Les résultats du **Malawi** vont dans le même sens : bien que le concept de l'intérêt supérieur de l'enfant soit inscrit dans la Constitution, le manque de données et de suivi concernant les raisons pour lesquelles les enfants sont placés sous protection de remplacement signifie que dans la pratique, il est difficile d'appliquer ce principe. Par conséquent, des éléments indiquent que des enfants sont recrutés (surtout par des organisations non enregistrées) comme un moyen d'accroître l'aide des donateurs⁶⁷.

Au **Togo**, le gouvernement a récemment pris le contrôle d'une ONG qui sert de centre de référence pour les enfants. S'il s'agit d'une étape positive allant dans le sens de la centralisation et de l'amélioration du processus d'admission des enfants en protection de remplacement, l'utilisation de ce centre par les personnes responsables de la prise en charge des enfants n'est pas cohérente, et ne concerne pas la totalité du pays.

Réexamen du placement des enfants

Les examens réguliers du placement des enfants et de la planification de la prise en charge qui tiennent compte de la permanence de leur caractère adéquat et du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ne sont pas systématiquement effectués dans la région⁶⁸.

Au **Kenya**, les réexamens des placements en famille d'accueil devraient avoir lieu tous les trois mois, mais les agents de terrain ont eu du mal à procéder à des examens réguliers en raison du manque de ressources. En **Gambie**, les réexamens devraient avoir lieu tous les six mois, ce qui n'a pas été le cas au cours des dernières années. De ce fait, les plans de prise en charge de nombreux enfants n'étaient pas adaptés.

Au **Malawi**, le réexamen régulier de la planification de la prise en charge est soumis à réglementation, mais, dans de nombreuses organisations, celle-ci n'a toujours pas été élaborée : en moyenne, seuls 9,2 % des enfants ayant fait l'objet de l'enquête ont vu leur prise en charge planifiée, tandis que le réexamen de la planification n'avait été effectué que pour 2,3 % des enfants au cours des trois mois précédents.

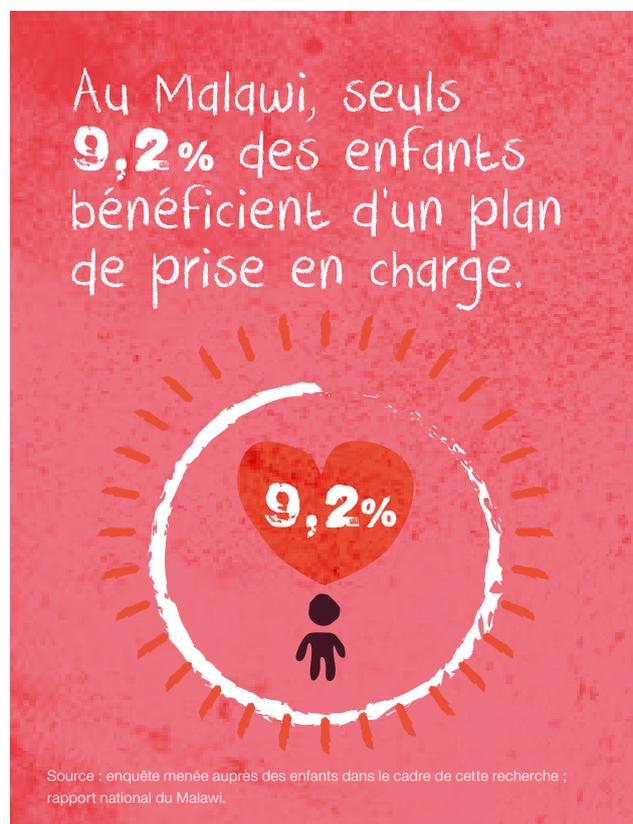
Sortie de placement et changements de placement

Lorsque le placement des enfants est réexaminé et ne convient plus, il faut procéder à un changement ou entamer un processus de sortie du système de protection de remplacement.

Comme nous le verrons dans la section 5.4, les rapports ont mis en évidence que les décisions et la planification concernant la sortie de prise en charge et le soutien post-placement sont généralement insuffisants. Le fondement de la prise de décision autour de ces processus suscite également des interrogations, notamment quant au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Dans certains cas, aucune décision de sortie n'est prise, en particulier dans le cas où le post-placement ne suffirait pas à apporter le soutien nécessaire à un individu. Dans d'autres cas, les décisions de sortie sont reportées ou ne sont pas exécutées ; les enfants sont donc maintenus sous protection de remplacement plus longtemps que prévu, voire de façon permanente. Au **Kenya**, l'absence de suivi de la part du gouvernement sur la durée du placement des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement risque de rendre les placements permanents.

Au **Malawi**, on manque de données sur la cause des changements de placement des enfants, mais les informations sur les enfants ayant fait l'objet d'un réexamen suggèrent que ces changements sont généralement dus à des problèmes de comportement. En outre, il semble que les registres de sortie de prise en charge ne sont pas actualisés. Les autorités ne peuvent donc pas suivre l'évolution du nombre d'enfants sous protection du remplacement à un instant donné. La prise en charge de certains enfants semble avoir été prolongée de manière à obtenir davantage de fonds de la part des donateurs⁶⁹.



67 Aucune référence extérieure n'a été fournie.

68 La question du réexamen et du suivi des structures et des personnes responsables de la protection de remplacement est traitée dans le chapitre 3.

69 Conseil des Eglises du Malawi.

5.1.3.3 Participation des enfants et des personnes responsables de leur prise en charge à la prise de décisions

Dans chacun de ces processus décisionnels, la participation des enfants et des personnes responsables de leur prise en charge constitue l'idée maîtresse des Lignes directrices, ainsi que de l'Article 12 de la CIDE. Dans son Observation générale n° 12 (2009), le Comité des droits de l'enfant des Nations unies approfondit cette question et souligne le droit de l'enfant à participer aux procédures et systèmes administratifs.

Cependant, rien n'indique que la notion de participation des enfants (ou de leurs parents) est respectée, ni que les institutions et les autorités prennent en considération l'évolution des capacités de l'enfant à participer au processus décisionnel. L'absence de participation des enfants aux processus décisionnels est un enjeu de taille.

Au **Bénin**, il semble que l'opinion des enfants n'est respectée qu'à titre exceptionnel lors du processus de placement. Les enfants sont généralement perçus comme étant trop immatures pour pouvoir participer au processus de manière significative.

5.1.4

CONCLUSION

Dans certains rapports nationaux, il semble y avoir plusieurs hypothèses quant à la capacité de l'enfant à participer aux procédures, ce qui tranche avec les pratiques et orientations émergentes en matière de participation des enfants. Dans son Observation générale n° 12 (2009), le Comité des droits de l'enfant des Nations unies⁷⁰ indique qu'il appartient aux Etats d'évaluer si un enfant est en mesure de donner son opinion, plutôt que de supposer qu'un enfant ne peut pas participer en raison de son âge ou d'autres hypothèses concernant la capacité des enfants. Les Etats devraient plutôt supposer que les enfants peuvent exprimer leurs propres opinions et ne devraient pas imposer une limite d'âge.

Les mécanismes inadaptés en matière de participation des enfants ont des répercussions sur le caractère adéquat du placement des enfants : non seulement les placements initiaux risquent de ne pas être adaptés, mais sans processus de réexamen efficace, et sans possibilités de sortir du système, les enfants risquent de devoir rester placés dans un cadre inadapté à long terme.

Il semble que les structures qui n'appliquent pas le principe de prévention de l'admission en protection de remplacement hébergent un grand nombre d'enfants dont les parents (ou autres membres de la famille) sont vivants et pourraient offrir à ces enfants une prise en charge plus adaptée.

Sans la participation des enfants aux processus décisionnels et la promotion du point de vue des enfants dans les systèmes et les services, les enfants sont dépossédés de leur pouvoir de décision et privés de leurs droits. Cela peut donner lieu à de mauvaises décisions qui risquent de ne pas être prises dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Cela signifie également que le point de vue et les expériences des enfants n'éclairent pas les politiques et la mise en œuvre.

En **Gambie**, les parents sont rarement consultés lors des procédures de réexamen du placement de leurs enfants et, au **Malawi**, la participation des enfants et des parents au processus décisionnel et au processus de réexamen n'est pas suffisamment établie.

Au **Kenya**, les consultations auprès des enfants dépendent de leur âge et de leurs besoins spécifiques, mais rien ne semble indiquer que les enfants participent au processus de préparation à la sortie de prise en charge. De plus, la participation de la famille au placement des enfants est jugée minime.

En **Zambie**, les enfants peuvent participer aux processus décisionnels concernant leurs déplacements entre les différents placements ou leur réintégration au sein de leur famille. Cependant, dans certains cas, les enfants ne participent pas en raison de la perception selon laquelle les enfants sont incapables de prendre de bonnes décisions.

Les processus décisionnels liés au placement, au réexamen et au post-placement des enfants ont été jugés très faibles : ils n'encouragent pas le choix permettant aux enfants d'accéder à des placements adaptés ; ils n'appliquent pas systématiquement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ; et ils ne facilitent pas la participation des enfants au processus décisionnel.

Recommandations :

- Dans toutes les régions des pays, les gouvernements devraient garantir l'existence d'une gamme d'options de prise en charge adaptées pour les enfants afin que l'on puisse répondre à leurs besoins à l'échelle locale et de manière appropriée, y compris pour les enfants ayant des besoins spécifiques.
- Les processus décisionnels devraient garantir que la question de l'intérêt supérieur de l'enfant est au cœur de toutes décisions. Cela signifie que les autorités compétentes ont le pouvoir de superviser la collecte de données sur la prise de décisions et d'assurer un suivi régulier.
- La participation des enfants devrait être encouragée et facilitée tout au long du processus décisionnel, sans qu'une limite d'âge ne soit imposée, et sans présumer de la capacité des enfants à participer.
- Les parents et les tuteurs légaux devraient (le cas échéant) être encouragés à participer aux processus décisionnels et être pleinement informés de toute décision concernant leurs enfants.

⁷⁰ Voir paragraphe 20.

Feuille de route pour prévenir l'admission en protection de remplacement et vérifier que les enfants reçoivent une prise en charge adaptée

1

RAPPORT OBLIGATOIRE SUR TOUTES LES ARRIVEES ET TOUS LES DEPARTS D'ENFANTS SOUS PROTECTION DE REMPLACEMENT AUPRES D'UN ORGANE D'ETAT

2

ETABLIR UNE POLITIQUE DETAILLEE DE PREVENTION D'ADMISSION EN PROTECTION DE REMPLACEMENT COMPRENANT :

- l'évaluation de la situation des enfants.
- la prise en compte de solutions alternatives potentielles de prise en charge en fonction des besoins individuels de l'enfant.

- l'orientation des enfants vers le prestataire le mieux placé pour les prendre en charge.
- l'orientation de la famille vers des services préventifs adaptés plutôt que vers une protection de remplacement, afin qu'elle reçoive l'appui nécessaire.

3

EXAMEN REGULIER

Assurer un examen régulier de la pertinence des arrangements de prise en charge, de la nécessité de poursuivre la protection de remplacement et de la stabilité à long terme de l'enfant, le cas échéant.



4

PARTICIPATION DE L'ENFANT ET DE LA FAMILLE

La participation de l'enfant et de la famille devrait être encouragée et permise tout au long du processus décisionnel.

5.2

Prise en charge informelle, prise en charge de type familial formelle et pré-adoption

5.2.1 Introduction

5.2.2 Concepts et définitions

5.2.3 Analyse

Etendue et enjeux de la prise en charge informelle

Etendue et enjeux de la prise en charge familiale formelle

Etendue et enjeux de l'adoption

Participation

5.2.4 Conclusion

5.2

PRISE EN CHARGE INFORMELLE, PRISE EN CHARGE DE TYPE FAMILIAL FORMELLE ET PRE-ADOPTION

5.2.1 INTRODUCTION

Cette partie est la première concernant les options de prise en charge des enfants (voir aussi section 5.3). Elle porte principalement sur trois modalités de placement : la prise en charge informelle ; la prise en charge de type familial formelle (placement en famille d'accueil et prise en charge formelle par des proches) ; et l'adoption (systèmes et processus avant l'adoption formelle).

La prise en charge informelle et la prise en charge de type familial formelle sont deux modalités importantes de prise en charge des enfants privés de prise en charge parentale. La prise en charge informelle est très répandue dans la région. Les enfants sont pris en charge par leurs proches et au sein de leur propre communauté. D'un autre côté, la prise en charge de type familial formelle est une forme de protection de remplacement reposant sur la famille et officiellement enregistrée par l'Etat. Elle compte parmi les formes de protection de remplacement figurant dans les Lignes directrices.

Cette section examine les résultats des rapports par pays afin : de mesurer l'ampleur de la prise en charge informelle et de la prise en charge de type familial formelle ; d'examiner les processus en place avant l'adoption formelle ; d'analyser les différents modèles de soutien et services en place ; et d'envisager les nouveaux enjeux émanant de ces différentes possibilités de prise en charge.

Messages clés :

- La prise en charge informelle est la possibilité de prise en charge la plus répandue pour les enfants privés de prise en charge parentale. Elle repose sur les pratiques traditionnelles et coutumières des communautés.
- Il n'y a pas suffisamment de données sur le nombre d'enfants pris en charge au moyen d'arrangements informels. Ces données ne sont pas ventilées par âge, sexe et autres circonstances personnelles telles que l'invalidité.
- La prise en charge de type familial formelle existe, mais elle n'est pas très développée dans l'ensemble des pays. Le placement en famille d'accueil se développe à petite échelle grâce au soutien des ONG.
- Il existe des procédures juridiques pour l'adoption. Le nombre d'enfants adoptés est très faible, même si les données n'ont pas forcément été mises à jour. Il est possible que les procédures complexes et onéreuses dissuadent les familles d'entamer des procédures d'adoption.
- Il n'existe que peu de données sur la manière dont l'opinion des enfants influence la prise de décision formelle et informelle dans le cadre de ces arrangements de prise en charge.

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Dispositions générales §11-23

Prise en charge informelle §18, §56, §76-79

Prise en charge familiale formelle §118-122

Placement en vue d'une adoption §30b, §152



5.2.2 CONCEPTS ET DEFINITIONS

Les Lignes directrices soulignent que pour répondre aux besoins en matière de protection de remplacement des enfants privés de protection parentale, il faut « donner la priorité aux arrangements familiaux et communautaires » (§53). Ces derniers peuvent être de nature traditionnelle, formelle, ou informelle. Ce chapitre examine les différentes approches en matière de prise en charge, en tenant compte de l'importance du principe « du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement » (qui consiste à savoir si la protection de remplacement est adaptée à l'enfant concerné)⁷¹.

Prise en charge informelle

On parle de prise en charge informelle lorsqu'un enfant est pris en charge par des membres de sa famille ou par d'autres membres de la communauté sans l'intervention directe de l'Etat. Ce modèle de prise en charge est largement utilisé et communément accepté comme une possibilité de prise en charge des enfants privés de prise en charge parentale.

Pour la majorité des enfants qui ne peuvent pas rester auprès de leurs parents, la protection de remplacement est, de fait, de nature informelle. En d'autres termes, la protection de remplacement à travers le monde est, la plupart du temps, organisée de façon spontanée entre particuliers (généralement le/les parent/s et les proches) au moyen de pratiques informelles et socialement acceptées⁷².

Les Lignes directrices énoncent les principes que devraient suivre les Etats et soulignent que les arrangements de prise en charge devraient prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, et garantir sa protection et son bien-être (§76-79). L'Etat devrait soutenir la prise en charge informelle afin de garantir « sa mise en œuvre dans les meilleures conditions » (§76) et protéger les enfants de toute forme de « maltraitance, [...] négligence, [...] travail des enfants et toute autre forme d'exploitation » (§79).

De plus, les Lignes directrices soulignent que les décisions concernant les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement, y compris dans le cadre d'une prise en charge informelle, devraient dûment prendre en considération l'importance de garantir à ces enfants un « foyer stable » et de répondre à leur besoin essentiel d'« attachement sûr et continu aux personnes qui en ont la charge » (§12).

Les Lignes directrices font une distinction entre le rôle de l'Etat dans le cadre d'une prise en charge informelle et formelle, et son rôle lorsqu'il n'est pas directement impliqué dans des arrangements informels de prise en charge. Cela ne signifie pas qu'une supervision de ces arrangements ne doit pas être assurée. Par exemple, il est souhaitable que l'Etat soit au courant du lieu de placement des enfants bénéficiant d'une protection informelle, afin qu'il soit en mesure de fournir comme il se doit les services et le soutien nécessaires aux familles et aux enfants⁷³. L'importance de la mobilisation de l'Etat est particulièrement pertinente si l'on considère le recours extensif à la prise en charge informelle dans tous les pays étudiés.

Prise en charge de type familial formelle

On parle de prise en charge formelle dès lors que les familles ne peuvent pas prendre en charge les enfants privés d'une prise en charge parentale (voir §80 à §100 concernant les conditions générales s'appliquant à tous les arrangements formels de protection de remplacement). Les Lignes directrices identifient la prise en charge familiale formelle comme :

... toute prise en charge dans un cadre familial ordonnée ou autorisée par une autorité judiciaire ou administrative compétente ainsi que tout placement dans une institution, y compris privée, qu'il fasse ou non suite à des mesures administratives ou judiciaires (§29b(ii)).

Elle comprend notamment le placement en famille d'accueil et la prise en charge formelle par des proches plutôt que la prise en charge en structure ou institutionnelle (voir section 5.3). Les termes « placement en famille d'accueil » et « prise en charge formelle par des proches » sont ici utilisés pour décrire la prise en charge de type familial formelle soumise à la supervision de l'Etat et à des processus administratifs. Le placement en famille d'accueil couvre la prise en charge d'urgence et à court terme ainsi qu'une prise en charge à plus long terme. Il existe des arrangements de prise en charge de type familial autres que le placement en famille d'accueil, notamment lorsqu'une famille ou une personne assument un rôle similaire ou agissent en tant que responsables à long terme ou « tuteurs » (§29 c (iii))⁷⁴.

71 En marche, p.24. Voir aussi section 5.1 (processus décisionnel) pour plus de détails concernant le principe du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement lors de la prise de décisions.

72 En marche, p.32.

73 En marche, p.79.

74 En marche, p.34 pour plus de détails sur la terminologie et les définitions.

Adoption

Les Lignes directrices ne couvrent pas la prise en charge par des parents adoptifs car ce modèle est considéré comme une prise en charge de l'enfant au sein de sa propre famille. Toutefois, les systèmes et procédures d'adoption sont ici pris en compte (§30b).

Ce rapport tient également compte des formes de protection s'inscrivant dans le cadre de pratiques traditionnelles et coutumières. Elles ne sont pas toutes forcément identiques d'une communauté à l'autre et varient selon les pays. La kafala de droit islamique, par exemple, est largement pratiquée au sein de la communauté musulmane. Cette procédure permet à un enfant de vivre avec une famille de façon permanente, sans pour autant bénéficier des mêmes droits d'héritage qu'un enfant légitime, et sans avoir le droit de porter le nom de la famille d'adoption.

5.2.3

ANALYSE

5.2.3.1 Etendue et enjeux de la prise en charge informelle

La prise en charge informelle est une forme de protection largement utilisée pour les enfants privés de prise en charge parentale dans les huit pays étudiés, même si peu de données formelles y ont été recueillies.

Cette option de prise en charge repose sur des approches traditionnelles et coutumières propres à chaque communauté et culture⁷⁵. La prise en charge informelle est alors assurée par des membres de la famille élargie (oncles, tantes, grands-parents, frères et sœurs ou autres proches) ou des membres de la communauté au sens large.

Les contextes et pratiques liés à la prise en charge informelle varient selon les pays. Au **Togo**, cette forme de prise en charge, qui dépasse le cadre familial et concerne les membres de la communauté, les amis, ou les connaissances professionnelles des parents peut inclure un placement des enfants sous la responsabilité d'un membre de la communauté plus âgé.

En **Tanzanie**, ce sont les familles et les communautés qui prennent les décisions relatives au placement des enfants sous protection informelle et les arrangements ne font généralement pas l'objet d'un suivi par l'Etat. En **Zambie**, dans le cadre de la prise en charge informelle, le système de la famille élargie est soutenu par les croyances, normes et pratiques culturelles de la communauté, et aucun souhait de changement en faveur d'une autre forme de prise en charge n'a été exprimé. Les enfants bénéficient donc souvent d'une prise en charge exercée par d'autres membres de leur famille ou des membres de la communauté, plutôt que d'une prise en charge formelle comme le placement en famille d'accueil, la prise en charge formelle par des proches, ou le placement en institution.

⁷⁵ *En marche*, p.24. Voir aussi section 5.1 (processus décisionnel) pour plus de détails concernant le principe du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement lors de la prise de décisions.

MÉNAGES DONT LE CHEF DE FAMILLE EST UN ENFANT

Dans la région, les ménages dont le chef de famille est un enfant sont un phénomène de plus en plus courant, principalement en raison de la pandémie du VIH/sida. Cette recherche a démontré qu'au Malawi, 12 000 enfants vivent dans des ménages dont le chef de famille est un enfant¹, alors qu'en Tanzanie, ce chiffre avoisine les 200 000². Enfin, le Zimbabwe compte 50 000 ménages dont le chef de famille est un enfant de moins de 18 ans³.

Ces enfants sont rapidement évoqués dans les Lignes directrices (§37), valorisent l'appui à la cellule familiale (principalement des frères et sœurs) afin qu'ils puissent rester ensemble et dans leur foyer, en l'absence d'un parent adulte ou d'un tuteur.

La responsabilité de l'Etat est particulièrement importante afin de vérifier que l'aîné reçoit des services visant à s'assurer que ses droits fondamentaux ne sont pas compromis par sa position de chef de famille (droit à l'éducation et aux loisirs).

Il y a peu d'informations concernant les ménages dont le chef de famille est un enfant dans la région. En Tanzanie, les rapports signalent que sans appui ni supervision, les enfants ne vont pas à l'école et ne jouissent donc pas de leur droit à l'éducation. Cependant, au Zimbabwe, des efforts sont faits pour cibler les ménages dont le chef de famille est un enfant, par le biais de distribution de ressources sous forme de programmes de transferts en espèces.

¹ ONUSIDA.

² SALAAM, Dar es, SOS Villages d'Enfants Tanzanie, CRSA: *Child Rights Based Situational Analysis of Children without Parental Care and at Risk of Losing Parental Care*, 2012.

³ Ministère du Service public, du Travail et des Services sociaux du Zimbabwe, *Plan d'action nationale pour les orphelins et les enfants vulnérables 2004-2010*, 2008. Cette disparité est notamment due à la taille relative des populations.

Information et supervision de la prise en charge informelle

Malgré le recours extensif à la prise en charge informelle, les rapports montrent qu'il n'existe que très peu de données administratives sur le nombre d'enfants bénéficiant d'arrangements informels de prise en charge.

Au **Kenya**, l'absence de données crédibles sur la prise en charge informelle a été soulignée, même s'il est communément admis qu'un nombre considérable d'enfants sont orphelins et vulnérables. La **Zambie** a été en mesure de fournir une estimation de l'ordre de 710 000 enfants bénéficiant d'une prise en charge informelle, parmi lesquels 670 000 sont orphelins à cause du VIH/sida⁷⁶. Cependant, il n'y a pas de données disponibles sur le nombre d'enfants bénéficiant d'une protection de remplacement informelle. Par conséquent, les données ventilées par âge, par sexe ou en fonction du handicap sont aussi très rares.

Cette absence de données complique l'évaluation de l'étendue et de la portée de la protection de remplacement informelle dans les huit pays, et du soutien dont les personnes responsables de la prise en charge des enfants pourraient avoir besoin. Du fait de l'absence de données ventilées en **Tanzanie**, les agents de protection de l'enfance ont du mal à assurer le suivi des arrangements informels de prise en charge.

D'autres problèmes apparaissent lorsque l'on recherche des informations sur l'ampleur de la prise en charge informelle. Encourager l'enregistrement volontaire des personnes offrant une protection de remplacement informelle permet notamment de faire connaître les enfants auprès des autorités à des fins de suivi, et peut faciliter l'accès au soutien et aux services (§77).

Cependant, les pays adoptent des approches différentes pour encourager l'enregistrement volontaire afin de pouvoir accéder aux services et autres formes de soutien. Au **Malawi**, les personnes qui s'occupent des enfants de manière informelle s'enregistrent volontairement même si l'Etat n'encourage pas toujours activement cette démarche. Au **Kenya**, le gouvernement a mis en place des systèmes visant à encourager l'enregistrement volontaire de la protection de remplacement informelle par le biais d'initiatives de tutelle déclarée. La mise en œuvre de ces approches ne semble pas être cohérente dans l'ensemble des pays.

En général, les rapports mettent en évidence l'absence de données sur le nombre d'enfants bénéficiant d'une prise en charge informelle. Il est difficile de savoir s'il faudrait que les décisionnaires et les professionnels tiennent compte de certaines tendances. Cependant, on ne peut que constater qu'il s'agit de la principale option de prise en charge pour les enfants privés de protection parentale.

Soutien de la prise en charge informelle et demande croissante

Dans les huit pays étudiés, les enfants bénéficient d'une prise en charge informelle dans les cas suivants : enfants privés de prise en charge parentale ; rupture familiale ; maladie, notamment VIH/sida ; nécessité économique ; et pauvreté.

Plusieurs pays indiquent que la nécessité d'une protection de remplacement augmente en fonction de la pauvreté, du VIH/sida et d'autres facteurs subis par les familles, et que cette augmentation est d'autant plus visible dans les foyers ayant un enfant à leur tête. Ces facteurs signifient qu'un nombre croissant d'enfants bénéficie d'une protection de remplacement informelle. Le niveau des besoins est une question préoccupante dans l'ensemble des pays, surtout parce qu'il n'existe pas d'autres formes de soutien pour les familles. Généralement, les pressions subies par les familles ont des répercussions sur le bien-être des enfants, l'efficacité de la protection de remplacement informelle et les problèmes éventuels en matière de protection de l'enfance.

En général, les rapports mettent en évidence le fait que les personnes responsables de la prise en charge des enfants dans un contexte informel ne bénéficient pas d'un soutien suffisant, alors que les besoins des enfants et des familles sont bien réels. A cela s'ajoutent les répercussions des facteurs socioéconomiques et les pays soulignent que, dans certains cas, ils se sont aggravés. En **Tanzanie**, par exemple, les familles proposant une prise en charge informelle doivent faire face à des difficultés croissantes pour répondre aux besoins essentiels de leurs enfants, alors qu'en **Zambie**, la capacité des familles à offrir une prise en charge informelle est réduite du fait de l'impact des facteurs économiques. Au **Bénin**, l'augmentation de la population et du nombre d'enfants orphelins du fait du VIH/sida conduit à une augmentation du nombre de centres d'accueil qui encouragent le placement des enfants sous protection de remplacement.

Plusieurs suggestions ont été faites sur la manière de renforcer le soutien apporté dans les différents pays. Au **Malawi**, un système public de transfert en espèces est mis à la disposition des familles proposant une prise en charge informelle, à condition qu'elles répondent aux critères fixés. En **Tanzanie**, il a été suggéré que des programmes de renforcement de la famille fournissent un appui aux arrangements informels de prise en charge et permettent ainsi à un plus grand nombre de familles de soutenir des enfants⁷⁷.

Au **Kenya**, un programme de transfert en espèces en faveur des enfants orphelins et vulnérables vise à soutenir les ménages très pauvres qui les prennent en charge. Ce programme accorde des transferts en espèces réguliers et prévisibles pour : encourager le placement en famille d'accueil et le maintien des enfants au sein des familles ; améliorer l'enregistrement civil des tuteurs/personnes responsables des enfants ; promouvoir le développement du capital humain ; et améliorer les connaissances des tuteurs sur une prise en charge adaptée. Bien que ces programmes présentent quelques faiblesses, le gouvernement a récemment créé une commission parlementaire pour superviser la distribution de ces aides.

⁷⁶ Aucune référence extérieure n'a été fournie.

⁷⁷ Pour plus de détails sur le renforcement de la famille, voir chapitre 4.

Au Kenya, **0,25%**
des enfants
bénéficient d'un
placement formel
en institution.

0,25%



Source : rapport national du Kenya, données de décembre 2012.

Même si les Lignes directrices suggèrent que les Etats devraient reconnaître le rôle joué par la prise en charge informelle et prendre les mesures nécessaires pour la soutenir (§76), les familles proposant une prise en charge informelle ne bénéficient que d'un soutien limité dans l'ensemble des pays.

Les bonnes pratiques visant à soutenir la prise en charge informelle sont les suivantes : encourager la mise en place de programmes d'enregistrement volontaire des personnes qui s'occupent des enfants de manière informelle ; octroyer des aides financières lors de la demande ; proposer des services de soutien ; et s'assurer que toutes les pratiques d'exploitation sont combattues. Bien que certaines de ces pratiques soient appliquées dans plusieurs pays, leur mise en œuvre n'est pas régulière et cohérente.

Préoccupations en matière de protection de l'enfance

Les rapports nationaux soulignent que les enfants bénéficiant d'une prise en charge informelle courent le risque d'être exploités et victimes de négligence et de violence (voir chapitre 6). En l'absence de réglementation et de supervision de la prise en charge informelle, ces violences risquent de ne pas être signalées, et ce, malgré le fait que de nombreux rapports considèrent qu'il s'agit d'un domaine critique.

Le rapport du **Togo**, par exemple, souligne que les arrangements informels de prise en charge sont adaptés au bien-être des enfants, mais soulève aussi des inquiétudes à propos des enfants obligés de contribuer au revenu de la famille en travaillant, notamment dans le secteur agricole, commercial ou artisanal. Au **Kenya**, les agents chargés de la protection de l'enfance à l'échelle du district et les comités locaux suivent de près les questions liées à la protection de l'enfance, en collaboration avec les chefs et les anciens des villages. Cependant, aucun registre formel n'est tenu. En **Zambie**, les autorités sont rarement impliquées dans la prise en charge informelle des enfants, sauf en cas d'inquiétudes concernant leur vulnérabilité. Ces arrangements sont rarement réglementés ; il n'existe pas de lignes directrices ou de législation appropriée garantissant leur suivi régulier.

L'absence d'intervention de l'Etat va à l'encontre des Lignes directrices qui soulignent que les Etats « devraient élaborer des mesures spéciales et appropriées pour protéger les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement informelle contre la maltraitance, la négligence, le travail des enfants et toute autre forme d'exploitation » (§79).

5.2.3.2 Etendue et enjeux de la prise en charge de type familial formelle

Bien que la prise en charge de type familial formelle couvre une gamme d'approches différentes, le placement en famille d'accueil est l'option la plus couramment mentionnée parmi les options formelles de prise en charge formelle, comparée à la prise en charge formelle par des proches qui reste plutôt rare. Cela peut s'expliquer par le fait que ces deux approches se recoupent.

Le placement en famille d'accueil n'est pas une option de prise en charge très répandue : seules des initiatives de moindre envergure sont disponibles dans certains des huit pays. Le développement systématique des services de placement en famille d'accueil n'est pas encadré par une approche étatique, ce qui met en évidence une faiblesse des systèmes de protection de remplacement dans la région. L'absence de services de placement en famille d'accueil ne se limite pas à cette région. Le placement formel en famille d'accueil est une pratique peu répandue, voire inconnue dans la plupart des sociétés⁷⁸.

Cette option de prise en charge va parfois à l'encontre des pratiques habituelles des communautés traditionnelles. L'équipe de recherche de **Zambie** rapporte par exemple que le placement en famille d'accueil est incompatible avec la culture africaine puisque les familles prennent en charge les enfants de façon informelle. Mis à part le fait que les traditions et valeurs risquent de décourager les personnes susceptibles de s'occuper des enfants, les systèmes administratifs correspondants sont peut-être inexistant⁷⁹. Ces différents facteurs semblent également avoir un impact sur la disponibilité de la prise en charge de type familial formelle dans les huit pays.

78 En marche, p.93.

79 Ibid.

Les auteurs de la plupart des rapports ont constaté que seul un nombre restreint d'enfants bénéficiaient d'un placement en famille d'accueil. En **Gambie**, il est difficile d'obtenir des détails sur le placement en famille d'accueil puisque seules 10 candidatures ont été rapportées⁸⁰. En **Zambie**, le placement en famille d'accueil est extrêmement limité.

Lorsque l'on constate une évolution du placement en famille d'accueil, il s'agit surtout d'initiatives soutenues par l'UNICEF et d'autres organisations internationales, souvent en partenariat avec le gouvernement. Au **Togo**, par exemple, les représentants des ministères publics, l'UNICEF, Terre des Hommes, Handicap International et Plan Togo mettent en place un projet sur le placement en famille d'accueil et des systèmes d'accréditation pour les familles d'accueil. Ce projet pilote est reproduit au **Bénin** où l'Etat collabore avec l'UNICEF et Terre des Hommes pour proposer une formation et apporter un soutien aux familles d'accueil afin qu'elles soient en mesure de prendre en charge les enfants victimes d'exploitation, de la traite et de maltraitements. Bien que ce type de prise en charge ne soit pas très répandu au **Bénin**, il est considéré comme une solution de remplacement à la prise en charge institutionnelle.

Supervision du placement en famille d'accueil et soutien apporté aux familles

Les rapports mettent en évidence l'absence de mécanismes de soutien en faveur des familles d'accueil, sauf dans le cas de quelques initiatives distinctes. Souvent, les données sur les familles d'accueil accréditées ne sont pas disponibles, bien que le gouvernement du **Kenya** favorise une plus grande sensibilisation aux questions liées à l'enregistrement des familles d'accueil. Le rapport du **Kenya** met en évidence l'absence de processus de vérification, de suivi régulier ou de formation pour les familles d'accueil.

Cependant, lorsqu'il existe des projets collaboratifs entre l'Etat et les organisations non étatiques, les systèmes et processus sont conformes aux pratiques en matière de placement en famille d'accueil (par exemple : préparation et formation adaptées aux familles d'accueil)⁸¹. Au **Togo**, les projets relatifs aux familles d'accueil en cours d'élaboration (voir ci-dessus) sont dotés de mécanismes de formation et de soutien.

Peu d'éléments indiquent que des mécanismes de soutien au placement en famille d'accueil sont en place. Au **Kenya**, la loi relative à l'adoption et au placement en famille d'accueil s'est traduite par des directives pour le placement en famille d'accueil, mais celles-ci ne sont accompagnées d'aucune mesure de suivi (la mise en place d'un soutien plus efficace a été suggérée). De plus, les options de placement en famille d'accueil disponibles ne correspondent pas nécessairement aux bonnes pratiques. En **Gambie**, la plupart des enfants placés dans des familles d'accueil ne bénéficient pas d'une planification de prise en charge individualisée. De manière générale, il n'y a que peu de références à la planification de la prise en charge ou aux réexamens dans l'ensemble des rapports. Cela donne à penser que la supervision formelle du placement en famille d'accueil est limitée, et que les enfants n'ont pas l'occasion de participer à ces systèmes et processus.

5.2.3.3 Etendue et enjeux de l'adoption

Comme pour les autres formes de prise en charge analysées dans ce chapitre, il est difficile d'évaluer le nombre d'adoptions chaque année dans les huit pays étudiés. En **Zambie**, par exemple, aucun chiffre récent n'est disponible. Dans les autres pays, les chiffres peu élevés indiquent que l'adoption n'est pas une pratique courante. En **Gambie**, le nombre d'adoptions s'élèverait à 23 sur une période indéterminée.

Enjeux des procédures d'adoption

Bien qu'il existe des procédures juridiques d'adoption dans la plupart des Etats, certains enjeux entravent ces procédures. Tout d'abord, l'adoption n'est pas généralement jugée compatible avec les pratiques culturelles, comme cela était le cas pour le placement en famille d'accueil. Malgré des réticences à l'égard de l'adoption, un nombre croissant d'enfants nécessitant une prise en charge n'accède pas aux arrangements informels de prise en charge, comme en témoignent les rapports de la **Tanzanie** et du **Kenya**. Il existe donc un antagonisme entre d'une part, les valeurs traditionnelles concernant la prise en charge des enfants, et d'autre part, les difficultés liées au fait de ne pas pouvoir répondre aux besoins de tous les enfants privés de prise en charge parentale par le biais d'arrangements informels de prise en charge.

De plus, les procédures d'adoption peuvent se révéler complexes et onéreuses. Au **Togo**, par exemple, les coûts liés à l'adoption nationale devraient être réduits afin d'encourager les familles à adopter des enfants. Au **Kenya**, les coûts sont aussi élevés et dissuadent les familles qui auraient souhaité adopter un enfant. Les parents célibataires ne peuvent pas adopter un enfant du sexe opposé. De ce fait, la plupart des femmes célibataires adoptent des filles, ce qui montre que les systèmes actuels ne soutiennent pas l'adoption de façon proactive.

L'adoption internationale existe, même si les rapports indiquent des niveaux très faibles. Il est probable que les chiffres soient obsolètes ou incohérents. En **Tanzanie**, les chiffres actuellement disponibles ne sont pas cohérents. Au **Malawi**, la loi relative à l'adoption des enfants met en lumière le principe d'intérêt supérieur de l'enfant. Ce principe est utilisé pour informer la prise de décisions de la Cour suprême concernant l'adoption internationale. Cependant, seuls deux pays (le **Kenya** et le **Togo**) ont ratifié la Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, ce qui indique que les Etats n'adhèrent pas à ces normes et principes internationaux largement reconnus⁸².

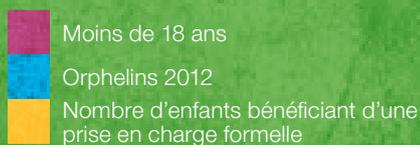
D'après les rapports, le recours à l'adoption en tant qu'option permanente de placement des enfants nécessitant une prise en charge parentale est faible à cause des mentalités à l'égard de la prise en charge des enfants et des procédures complexes et onéreuses. Les données ne sont pas recueillies régulièrement et on ne s'attache pas suffisamment à promouvoir l'adoption en tant que solution valable pour les enfants privés de prise en charge parentale dans les cas où aucune autre option de prise en charge n'est envisageable.

80 Groupe chargé de l'adoption et du placement en famille d'accueil.

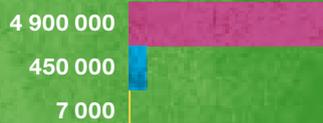
81 *En marche*, p.92.

82 Voir: <http://www.hcch.net/upload/conventions/txt33fr.pdf>.

La prise en charge formelle est insuffisante



BENIN



GAMBIE



KENYA



MALAWI



TOGO



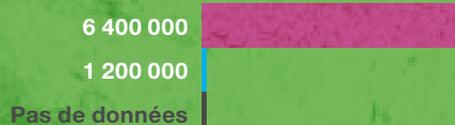
TANZANIE



ZAMBIE



ZIMBABWE





5.2.3.4 Participation

Tel que souligné dans la section 5.1, il n'est pas vraiment précisé dans quelle mesure l'opinion des enfants est prise en compte lors du processus décisionnel, informel ou formel, concernant les options de prise en charge. De plus, le droit des enfants à participer à ce processus, stipulé dans l'Article 12 de la CIDE, n'est pas défendu dans les systèmes et processus de prise en charge de type familial formelle et les processus et procédures de pré-adoption.

La participation est un principe général des Lignes directrices qui n'apparaît que rarement dans les rapports⁸³, ce qui montre que dans la région, les systèmes et processus de protection de remplacement formelle ou informelle n'encouragent pas les enfants à exprimer leur point de vue.

5.2.4

CONCLUSION

Dans ces pays, l'option de prise en charge la plus répandue est la prise en charge informelle pour les enfants privés de prise en charge parentale ou les enfants vulnérables. Cependant, l'absence de supervision formelle de la prise en charge informelle et le fait que l'enregistrement volontaire des arrangements informels de prise en charge soit peu encouragé font que l'Etat n'est pas en mesure d'assurer la sécurité et le bien-être des enfants de manière optimale.

L'absence de données précises sur le nombre d'enfants bénéficiant d'une prise en charge informelle dans les huit pays concernés reste l'un des principaux défis pour cette option de prise en charge. Nous ne disposons pas non plus de données ventilées par âge, sexe ou handicap. Il serait également intéressant d'en savoir plus sur les personnes avec qui vivent les enfants et sur l'éventuelle séparation des fratries.

83 *En marche*, p.28.

Par conséquent, bien que certaines personnes responsables de la prise en charge des enfants dans un cadre informel ne soient pas en mesure de répondre aux besoins des enfants, il n'y a que peu d'arrangements à même de soutenir les enfants et les familles avec qui ils vivent. L'absence d'un tel soutien est très problématique lorsqu'il s'agit d'enfants ayant des besoins spécifiques (invalidité ou autre). Dans plusieurs rapports, la question des atteintes aux droits des enfants est soulevée et les auteurs mettent en avant le fait que les enfants sont souvent victimes de violences et d'exploitation pour des raisons économiques.

De même, l'absence d'options de prise en charge de type familial formelle signifie que les enfants ont plus de chances d'être placés en structure ou en institution, ce qui peut avoir des répercussions sur leur bien-être et leur développement (voir section 5.3).

Bien que des services d'adoption soient disponibles, ce type de protection de remplacement n'est pas nécessairement considéré comme une solution, car il ne correspond pas aux pratiques habituelles. Bien que des procédures juridiques d'adoption existent dans de nombreux pays, ces procédures restent problématiques du fait de leur complexité et de leur coût élevé. On note l'absence de données sur le nombre d'enfants adoptés et de chiffres sur les adoptions internationales.

Les rapports concluent qu'il est possible de renforcer la prise en charge de type familial formelle et informelle, lorsqu'elle est adaptée aux enfants nécessitant une protection de remplacement, afin de garantir que les options de prise en charge répondent à l'intérêt supérieur de l'enfant et que les enfants ont accès aux formes de prises en charge les plus adaptées à leurs besoins.

Recommandations :

Les recommandations suivantes ont pour objectif de promouvoir l'évolution de ces arrangements de prise en charge. La plupart se concentrent sur le rôle de l'Etat en tant que décisionnaire dans chaque pays, mais également sur le rôle d'autres ONG locales et internationales et d'autres prestataires.

Prise en charge informelle

- Les Etats devraient trouver des solutions pour rassembler des données sur le nombre d'enfants bénéficiant d'arrangements informels de prise en charge, notamment des détails sur les personnes et les familles avec qui vivent les enfants ainsi que des données ventilées par âge, sexe et handicap. Ces informations permettraient de mieux planifier le soutien à apporter aux personnes responsables de la prise en charge des enfants.

- Les Etats devraient promouvoir des initiatives qui encouragent l'enregistrement volontaire des personnes qui s'occupent des enfants de manière informelle. Cela permettrait d'identifier les personnes qui ont besoin d'aide dans la prise en charge des enfants, en particulier les personnes âgées ou les personnes qui, pour des raisons financières, ne sont pas en mesure de répondre aux besoins essentiels des enfants.
- Les Etats devraient sensibiliser et informer davantage les communautés (notamment les familles, les chefs et les aînés, et les autres membres de la communauté) sur le bien-être des enfants et les questions liées à la protection de l'enfance afin de s'assurer que les enfants sont bien pris en charge.

Prise en charge de type familial formelle

- Les Etats devraient envisager d'étendre la prise en charge de type familial formelle par le biais du placement en famille d'accueil, surtout pour les enfants qui n'ont pas accès à une prise en charge informelle adaptée. Les activités entreprises en partenariat avec des ONG dans certains pays pourraient venir éclairer ces travaux⁸⁴.
- Il faudrait renforcer la promotion des avantages et possibilités que peut offrir le placement en famille d'accueil afin d'encourager les communautés à envisager cette forme de prise en charge de type familial lorsqu'elle est en mesure de satisfaire les besoins des enfants. Ce type de prise en charge devrait être considéré comme étant complémentaire à la prise en charge informelle.
- Les familles d'accueil devraient bénéficier d'un soutien, notamment d'une formation et d'un suivi continu.

Adoption

- Il faudrait régulièrement recueillir des données sur le nombre d'enfants adoptés.
- Les coûts liés à la procédure de pré-adoption devraient être réduits afin d'encourager les familles souhaitant adopter.
- Les Etats devraient promouvoir l'adoption nationale comme option valable pour les enfants privés de prise en charge parentale, dans le cas où il n'y a pas d'autre possibilité de prise en charge.
- Les Etats devraient garantir la mise en place de procédures et mécanismes à même de permettre la ratification de la Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, afin que toutes les adoptions internationales soient conformes à ses principes.

84 *En marche*, p.94.

5.3

Placement en institution

5.3.1 Introduction

5.3.2 Concepts et définitions

Placement en institution/prise en charge institutionnelle

Prise en charge institutionnelle et développement de l'enfant

5.3.3 Analyse

Désinstitutionnalisation

Normes relatives au placement en institution

Qualifications et recrutement du personnel

5.3.4 Conclusion

5.3 PLACEMENT EN INSTITUTION

5.3.1 INTRODUCTION

Dans ce chapitre, nous présenterons les résultats des rapports de chaque pays en matière de placement en institution. En tant que première forme de protection de remplacement dans la région, son étendue et la qualité de la prise en charge qu'elle propose donnent un aperçu indispensable de la situation des enfants privés de prise en charge parentale dans la région.

Le chapitre porte essentiellement sur les services de protection de remplacement, leur qualité et leur caractère approprié pour la prise en charge des enfants vulnérables. Il traite d'abord des questions relatives au placement en institution non adapté au développement des enfants et de la capacité de cette forme de protection à répondre aux besoins de chaque enfant. Ensuite, les auteurs mettent en lumière l'étendue du placement dans les établissements de la région et ajoutent qu'en général, cette forme de protection est définie comme un placement « institutionnel ». Enfin, il est question des défis que pose une protection de remplacement de qualité : à savoir, la création et la mise en œuvre de normes de qualité, et le recrutement, la rétention et la formation d'un personnel qualifié.

Messages clés :

- Le placement en institution est répandu dans la région, en dépit de ses effets négatifs connus. Toutefois, il est difficile d'obtenir des indications précises sur sa prévalence en raison de l'absence d'informations. Aucun pays n'effectue de recensement ni de suivi des structures d'accueil.

- Dans la région, bien des structures d'accueil pourraient être qualifiées d'« institutions » du fait du grand nombre d'enfants bénéficiant d'un placement en institution, comparé au nombre de structures véritablement enregistrées.
- Les structures d'accueil pour les enfants prolifèrent dans la région, mais bon nombre d'entre elles fonctionnent illégalement.
- Malgré leur existence, les réglementations, normes et directives concernant le placement institutionnel ne sont ni suivies, ni appliquées. Cela s'explique en grande partie par l'absence de personnel qualifié et le manque de ressources adaptées. Par conséquent, la qualité de la protection de remplacement proposée aux enfants est compromise.
- On constate un manque notable de soutien financier de la part du gouvernement en faveur du placement en institution. De nombreuses structures d'accueil rencontrent des difficultés financières et peinent à respecter les normes de qualité requises.

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Définition du placement en institution : §71, §123-127

Prise en charge appropriée : §21, §23, §29

Désinstitutionnalisation : §23

Qualité de la prise en charge : §71, §105

5.3.2

CONCEPTS ET DEFINITIONS

Dans les Lignes directrices, toute protection de remplacement assurée dans un cadre non familial correspond à un placement en institution (§29civ). Le terme « placement en institution » comprend donc une vaste gamme de cadres de protection⁸⁵.

Le placement en institution est reconnu comme « une composante nécessaire de la gamme d'options de protection de remplacement devant exister » (voir §23)⁸⁶, mais « devrait être limité aux cas où cette solution est particulièrement appropriée » (§21) pour peu qu'elle « remplisse certaines conditions »⁸⁷.

En conséquence, le placement des enfants en institution devrait être conforme au principe « du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement » (voir section 5.1). Le placement en institution est peut-être la meilleure solution pour certains enfants et dans certaines situations, notamment les enfants handicapés ou les grandes fratries⁸⁸. Malgré ce constat, les Lignes directrices suggèrent de « trouver des solutions de remplacement, dans le contexte d'une stratégie globale de désinstitutionnalisation » (§23).

En général, dans le cadre d'un placement en institution, les établissements d'accueil devraient être « petits, [et] être organisés autour des droits et besoins de l'enfant » (§123). Le placement en institution devrait permettre à un enfant qui a uniquement besoin d'une protection et d'une prise en charge de remplacement d'être hébergé séparément des enfants qui sont soumis au système de justice pénale (§124). Les établissements devraient disposer « d'un personnel suffisant pour permettre à l'enfant de recevoir une attention personnalisée et, le cas échéant, de nouer des liens affectifs avec une personne en particulier » (§126) et devraient faire l'objet d'un contrôle qualité, « notamment en ce qui concerne les compétences professionnelles, la sélection, la formation et la supervision des personnes chargées de s'occuper de l'enfant » (§71).

5.3.2.1 Placement en institution/prise en charge institutionnelle

Les Lignes directrices font une distinction entre le placement « en institution » et la prise en charge « institutionnelle ». La prise en charge institutionnelle est définie comme une forme de protection de remplacement existant dans de grandes structures d'accueil (des institutions) contrairement aux structures d'accueil ordinaires (§23). Si le terme « grandes » est relatif et varie selon le contexte, de nombreux spécialistes considèrent que les structures où sont hébergés plus de 10 enfants entrent dans cette catégorie. Les institutions ont également une structure organisée, routinière et impersonnelle, ce qui donne lieu à des relations professionnelles plutôt que personnelles entre adultes et enfants⁸⁹.

85 *En marche*, p.35.

86 *Ibid.*

87 *Ibid.*

88 *Ibid.*

89 BROWNE, Kevin, *Save the Children, The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, 2009, p.1.

90 *En marche*, p.35.

91 BROWNE, Kevin, *Save the Children, The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, 2009, p.1.

ENFANTS IMPLIQUÉS DANS LE SYSTÈME JUDICIAIRE

Les Lignes directrices ne sont pas prévues pour les enfants impliqués dans le système judiciaire. En revanche, l'Ensemble de règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) et les Règles des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté constituent des normes destinées à ce groupe d'enfants.

Cependant, les Lignes directrices énoncent clairement que les enfants sous protection de remplacement doivent être hébergés séparément des enfants soumis au système de justice pénale (§124). S'il n'existe pas de preuve que des enfants sous protection de remplacement ont été placés avec des enfants impliqués dans le système judiciaire pénal, des informations prouvent que les normes de placement des enfants accusés de crimes sont inadaptées et constituent un risque de dommage considérable.

En Tanzanie, des préoccupations ont été soulevées concernant des enfants incarcérés avec des adultes et victimes de violences ou de tortures au cours d'interrogatoires, ou encore maltraités de différentes façons. D'autres informations ont prouvé que des cas soumis au tribunal souffraient de retard et que des enfants se sont vus refuser la représentation ou les conseils d'un avocat avant leur comparution¹. Au Zimbabwe également, des préoccupations ont été soulevées concernant des enfants partageant leur cellule avec des adultes, éventuellement maltraités par leurs codétenus et subissant la violence des gardes et du personnel pénitentiaire. De plus, il a été signalé que de très jeunes enfants sont parfois détenus avec leurs parents².

1 Aucune ressource externe fournie.

2 Aucune ressource externe fournie.



© Jennifer van Wyk

Compte tenu des éléments susmentionnés, les auteurs des Lignes directrices ont choisi, dans le §23, d'appeler chaque Etat à définir sa propre stratégie en vue d'une désinstitutionnalisation progressive du système de protection de remplacement plutôt que de proposer une interdiction absolue des grandes structures d'accueil (« institutions »). Les Lignes directrices reconnaissent la nécessité d'une stratégie progressive exigeant différentes possibilités adaptées : le processus de désinstitutionnalisation est complexe et exige le soutien et la collaboration de toutes les agences et de tout le personnel⁹².

5.3.2.2 Prise en charge institutionnelle et développement de l'enfant

La prise en charge institutionnelle, en particulier des jeunes enfants de moins de trois ans, peut nuire gravement à leur bien-être physique et psychologique⁹³.

La plupart des spécialistes déconseillent le placement en institution pour les enfants de moins de trois ans. En fait, les enfants pris en charge dans un environnement dans lequel ils ne reçoivent pas une attention individuelle sont exposés à des risques de traumatismes psychologiques durables⁹⁴.

Les études ont montré à plusieurs reprises qu'une telle prise en charge des jeunes enfants pouvait nuire considérablement au fonctionnement du cerveau à une période critique de leur développement, et avoir des répercussions durables sur le comportement socio-affectif⁹⁵.

Le Comité des droits de l'enfant, dans son Observation générale n° 7 a fait l'observation suivante :

Les études donnent à penser que le placement de l'enfant dans une institution de piètre qualité ne favorise pas son développement physique et psychologique harmonieux et peut rendre difficile son insertion à long terme dans la société, si l'enfant placé a moins de 5 ans, et encore plus s'il a moins de 3 ans. Dans la mesure où une prise en charge extra-parentale est nécessaire, un placement rapide dans une structure familiale ou de même type sera généralement plus bénéfique pour les jeunes enfants⁹⁶.

Dès lors, le Comité encourage les Etats « à soutenir et à financer des formes de prise en charge extra-parentale qui puissent garantir la sécurité et la continuité des soins et de l'affection et permettent aux jeunes enfants de nouer des liens durables fondés sur la confiance et le respect mutuels », notamment par le biais de l'adoption, du placement en famille d'accueil et de la prise en charge par des membres de la famille (voir section 5.2)⁹⁷.

92 En marche, p.44.

93 BROWNE, Kevin, Save the Children, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, 2009, p.10.

94 En marche, p.40.

95 BROWNE, Kevin, Save the Children, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, 2009, p.15.

96 Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Observation générale n° 7, §36.

97 Ibid.

Dans le cadre du placement en institution, les structures sont surchargées : celles qui accueillent plus de 10 enfants sont généralement considérées comme des institutions.



5.3.3

ANALYSE

5.3.3.1 Désinstitutionnalisation

Les données figurant dans les rapports de chaque pays, et en particulier les lacunes mentionnées dans ce chapitre, font craindre que les enfants de la région ne bénéficient pas d'une protection de remplacement équitable et sont parfois placés dans des environnements qui risquent d'affecter leur développement.

Les rapports mettent en évidence le fait que plusieurs pays reconnaissent la nécessité de désinstitutionnaliser les grandes structures d'accueil. Au **Malawi**, les politiques nationales relatives aux orphelins et autres enfants vulnérables indiquent que l'institutionnalisation ne devrait avoir lieu qu'en dernier recours. Au **Togo**, les politiques nationales relatives à la protection de l'enfance reconnaissent que la famille est l'environnement immédiat protégeant le mieux les enfants et préférable aux grandes structures d'accueil. Au **Bénin**, la loi souligne qu'il faut d'abord envisager une prise en charge de type familial pour les enfants privés d'une prise en charge parentale, même si le placement en institution reste la principale option.

Bien que les effets négatifs de la prise en charge institutionnelle (en particulier) et du placement en institution (plus généralement) soient bien connus, le placement en institution est répandu dans la région. D'après l'UNICEF, il s'agissait du type de protection de remplacement le plus répandu en 2008⁹⁸. En effet, le **Bénin**, le **Kenya**, le **Malawi**, la **Tanzanie**, le **Togo** et la **Zambie** déclarent que les grandes structures d'accueil sont plus répandues que les autres possibilités formelles de prise en charge, comme le placement en famille d'accueil. Ces structures sont généralement saturées et la demande est grandissante. Au **Kenya**, en décembre 2010, le Département des Services pour l'enfance a estimé que 632 structures accueilleraient un total de 40 139 enfants, soit une moyenne de 63 enfants par structure. Le **Togo** compte 98 structures enregistrées accueillant 9 561 enfants⁹⁹, soit une

moyenne de 97 enfants par structure. Le **Bénin** compte 97 structures accueillant 7 000 enfants¹⁰⁰, soit une moyenne de 72 enfants par structure. En 2012, la Commission des droits de l'homme du **Malawi** comptait 83 enfants en moyenne dans les institutions auprès desquelles elle s'était rendue.

Par conséquent, bon nombre de grandes structures d'accueil peuvent être qualifiées d'« institutions » compte tenu du grand nombre d'enfants bénéficiant de ce type de protection de remplacement, comparé au nombre de structures véritablement enregistrées.

5.3.3.2 Normes relatives au placement en institution

Le placement en institution devrait répondre à certaines normes afin que ses effets néfastes soient limités. Dans bon nombre de pays de la région, les normes relatives au placement en institution ne sont pas suffisamment précises ou sont incohérentes.

Au **Bénin**, il n'existe aucune procédure de contrôle de la qualité des services proposés pour la protection de remplacement. Les normes semblent être fixées par des agences ou réseaux de financement externes qui exigent que les structures répondent à des normes internationales.

En **Gambie**, les normes minimales de qualité de la prise en charge (2013) applicables aux structures d'accueil exigent que les organisations enregistrées respectent une série de critères : disposer d'une déclaration écrite sur les normes minimales concernant le logement, l'alimentation et les soins de santé ; permettre à l'enfant de garder le contact avec sa famille ; faire preuve de transparence financière, entre autres. Cependant, il n'y a pas de données sur la façon dont ces critères sont appliqués, ni sur les lacunes observées lors des inspections.

En **Zambie**, malgré le fait que les autorités mettent l'accent sur le respect des normes, les structures n'ont ni les capacités ni les fonds nécessaires, compte tenu du manque de financement de la part des autorités.

98 UNICEF, *Alternative Care for Children in Southern Africa: Progress, Challenges and Future Directions*, 2008.

99 Liste d'orphelinats et de structures de prise en charge des enfants établie par le Bureau régional pour l'Action sociale, avril 2012.

100 Données de 2008, liste des orphelinats, ministère chargé de la Famille.

On s'interroge également sur le fait que ces normes ne sont pas assez largement diffusées et restent méconnues. Au **Malawi**, ces normes, ainsi que la législation relative à la protection de remplacement sont encore peu connues, en particulier dans les zones rurales.

5.3.3.3 Qualifications et recrutement du personnel

Les Lignes directrices visent à assurer un recrutement de haute qualité des personnes responsables des enfants dans un cadre formel. Le recrutement et les qualifications du personnel font partie des critères minimum à respecter lors des révisions du fonctionnement des structures d'accueil (§105).

Bien que l'on constate des bonnes pratiques (au **Bénin**, la nouvelle législation exige des normes minimales de qualifications du personnel et en **Tanzanie**, le département des Affaires sociales a mis en place un institut du travail social qui a formé de nombreux employés du secteur public), de sérieux manquements restent à déplorer.

Dans les rapports, les auteurs indiquent que la disponibilité de ressources financières influence énormément la qualité du personnel employé et la capacité des organisations à convenablement examiner les candidatures. De nombreuses personnes travaillant dans ces structures n'ont pas les compétences requises et les structures sont souvent en pénurie d'effectifs. Tous ces éléments affectent la qualité de la prise en charge des enfants.

En **Tanzanie**, le nombre de personnes employées dans des structures dépend du financement disponible, soit de la part de l'Etat, soit de la part des donateurs. Au **Togo** et en **Zambie**, les structures d'accueil des enfants comptent sur des bénévoles (souvent expatriés) pour pallier les pénuries de personnel et de compétences.

Bien souvent, les niveaux d'effectifs sont incohérents et les niveaux de compétences faibles à cause des salaires peu élevés proposés dans ce secteur : au **Zimbabwe**, le manque de fonds pour employer des professionnels conduit au recrutement d'employés non qualifiés qui finissent par assumer les mêmes responsabilités que les travailleurs sociaux ; au **Malawi**, de nombreuses structures d'accueil fonctionnent sans la présence d'un travailleur social professionnel, les niveaux d'effectifs sont très faibles et le personnel très fréquemment renouvelé.

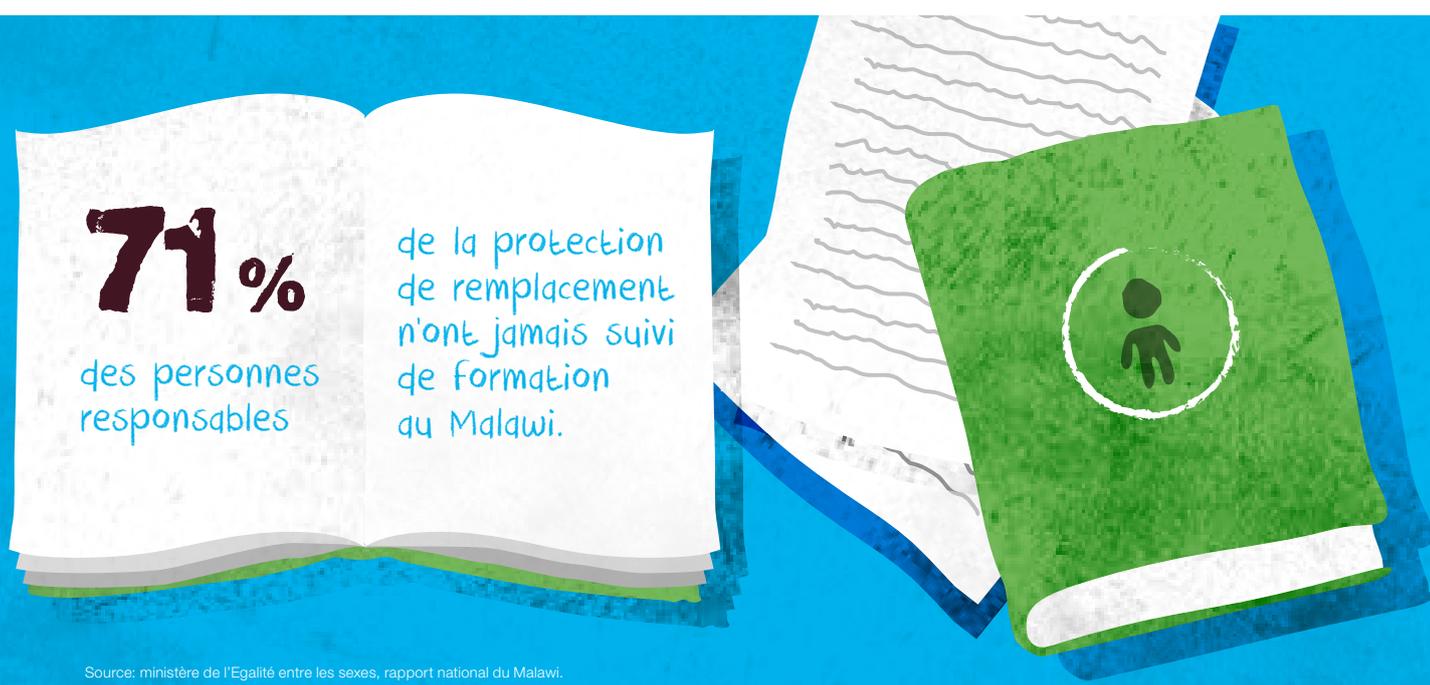
La formation proposée par les organisations chargées de la protection de remplacement est également faible. En **Gambie**, bien que certaines normes existent (formation obligatoire de 20 heures sur la protection de l'enfance, niveaux de qualification requis pour le personnel), la mise en œuvre de la formation présente des lacunes, et l'on s'interroge sur la capacité du personnel à fournir une protection de remplacement de qualité.

Au **Kenya**, il existe des normes concernant la vérification d'antécédents du personnel travaillant auprès d'enfants et des niveaux requis de formation et de qualification. Cependant, les niveaux de formation des employés varient et certaines organisations ne proposent qu'une formation limitée (une journée) comparée à des programmes plus complets, tels que celui de SOS Villages d'Enfants Kenya qui a duré près d'un an.

Au **Malawi**, 71 % des personnes responsables de la protection de remplacement n'ont pas bénéficié d'une formation sur la prise en charge des enfants, et les normes de prise en charge varient selon la capacité de chacun¹⁰¹.

Au **Togo**, où chaque organisation dispose de son propre processus de recrutement, les enfants placés en structure d'accueil sont exposés à des violences, des maltraitances et leur supervision est difficile, car dans la plupart des structures, les ressources sont insuffisantes et le personnel n'est pas suffisamment qualifié.

101 Ministère de l'Égalité entre les sexes.



Source: ministère de l'Égalité entre les sexes, rapport national du Malawi.

CONCLUSION

L'accent sur le placement formel en institution, et bien souvent, sur la prise en charge institutionnelle des enfants de la région, représente un enjeu pour les décideurs chargés de mettre en œuvre des stratégies de désinstitutionnalisation. Cependant, dans toute politique relative à la protection de remplacement, il faut absolument tenir compte des droits des enfants, notamment de l'intérêt supérieur de l'enfant et de ses besoins en matière de développement.

Il est évident que bien souvent dans la région, la protection de l'enfance et les progrès en matière de développement de l'enfant sont menacés à cause du manque de financement, de l'impossibilité de garantir le respect des normes, et d'une formation du personnel et des niveaux de compétences de piètre qualité. Dans certains cas, cela peut se traduire par de mauvais traitements sur les enfants pris en charge, perpétrés par un membre du personnel non qualifié ne bénéficiant pas d'un soutien suffisant.

Un grand nombre d'enfants sont placés dans des structures d'accueil, qui bien souvent peuvent être qualifiées d'« institutions ». Cela signifie que les enfants ne bénéficient que rarement d'une prise en charge de qualité adaptée à leurs besoins individuels et à leurs droits, telle qu'exigée par les Lignes directrices.

Quoique reflété dans les politiques de nombreux pays, le processus de désinstitutionnalisation n'est pas réellement mis en œuvre. En fait, les structures d'accueil sont souvent saturées, peu financées et la prise en charge qui y est proposée manque de professionnalisme et de cohérence. Les normes de qualité de la prise en charge ne sont pas appliquées de façon cohérente dans la région et les différentes structures et organisations ont du mal à les respecter en raison de contraintes en matière de capacité et de financement.

Recommandations :

Désinstitutionnalisation

- Les Etats devraient établir des stratégies de désinstitutionnalisation conformément aux Lignes directrices, et reconnaître que ces stratégies doivent être progressives et garantir des possibilités de prise en charge familiale adaptées pour répondre aux besoins des enfants, en particulier des enfants de moins de trois ans.
- Lorsque le placement en institution se fait dans l'intérêt supérieur de l'enfant, les normes devraient être maintenues pour garantir aux enfants l'accès aux services essentiels, à une planification individualisée de leur prise en charge, et au personnel proposant un service individualisé adapté à leurs besoins, tel qu'ils ont été évalués.

Normes relatives au placement en institution

- Les Etats devraient s'assurer qu'il existe des normes clairement définies concernant le placement en institution et que les structures, qu'elles soient étatiques ou non étatiques, disposent de ressources suffisantes pour les mettre en œuvre.
- Les normes relatives au placement en institution devraient être largement connues et diffusées par l'Etat. Ce dernier devrait également mettre en place des mécanismes de suivi en vue de garantir que les personnes chargées du placement en institution répondent à ces normes (voir chapitre 3 sur les inspections et le suivi).

Qualifications et recrutement du personnel

- Les Etats et les organisations de protection de remplacement devraient veiller à ce que les processus de recrutement du personnel soient centrés sur le recrutement d'un nombre suffisant de membres du personnel qualifiés et incluent des vérifications de leur aptitude à travailler avec des enfants.
- Les personnes chargées du placement en institution devraient veiller à ce que soient proposés une formation continue, un soutien et un suivi permanents afin que les enfants puissent bénéficier d'une prise en charge adaptée à leurs besoins individuels.

Feuille de route pour la désinstitutionnalisation

1

ALTERNATIVES

Déterminer les alternatives à la fois souhaitables et réalisables dans le contexte sociétal, à court et à long terme.

2

INVENTAIRE ET EVALUATION

Répertorier et évaluer les institutions publiques et privées afin, si nécessaire, de traiter les moins bonnes en premier.

3

COOPERATION AVEC DES PRESTATAIRES PRIVES

Déterminer la mesure dans laquelle les prestataires privés chargés de la protection (et leurs fondateurs) coopéreront volontairement.

4

COOPERATION AVEC LES STRUCTURES PUBLIQUES

Déterminer la mesure dans laquelle le personnel des structures publiques coopérera volontairement.

5

REDACTION D'UNE POLITIQUE SUR MESURE ET D'UNE STRATEGIE CHIFFREE

6

REFUS DE PRINCIPE DE MISE EN SERVICE D'UNE NOUVELLE STRUCTURE OU D'EXPANSION D'UNE STRUCTURE EXISTANTE

8

APPUI

Le cas échéant, s'assurer l'appui de donateurs bilatéraux/internationaux dans la mise en œuvre (notamment dans l'allocation de ressources).

7

MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE

Mettre en œuvre la stratégie (obtenir l'accord de la communauté, promouvoir le renforcement de la famille, développer une prise en charge de type familial adaptée, intégrer si possible l'ancien personnel, etc.) de façon à ce que le recours aux institutions soit de moins en moins nécessaire.

9

RETOUR DES ENFANTS

Essayer de réintégrer les enfants placés en institution au sein de leur famille si les conditions sont acceptables (mais ne pas les placer dans de nouvelles structures de protection, qui doivent avant tout accueillir les enfants entrant dans le système de protection).

10

RETOUR DES ENFANTS

S'assurer de l'amélioration de la situation des enfants devant rester dans les institutions. Essayer de rendre ces dernières plus compatibles avec les normes de « placement en institution » prévues par les Lignes directrices, y compris en exerçant une pression sous forme de critères d'admission plus stricts, en effectuant des inspections adaptées et en fermant les structures non conformes.

5.4

Sortie de la prise en charge et soutien post-placement

5.4.1 Introduction

5.4.2 Concepts et définitions

5.4.3 Analyse

Planification et préparation

Services de soutien

Suivi et contrôle

5.4.4 Conclusion

5.4

SORTIE DE LA PRISE EN CHARGE ET SOUTIEN POST-PLACEMENT

5.4.1 INTRODUCTION

Les Lignes directrices reconnaissent que les responsabilités de l'Etat ne prennent pas fin lorsqu'un enfant est prêt à quitter un placement (ou a atteint la majorité). Les Etats sont toujours chargés de « la prise en charge, [du] suivi et [de] la protection de ces enfants » (§70).

Un enfant a la possibilité de quitter le système de quatre manières distinctes : il peut retourner dans sa famille et auprès de ses parents (voir chapitre 4) ; bénéficier de procédures formelles d'adoption (voir section 5.2) ; changer de placement (voir section 5.1) ; ou passer du système de protection de remplacement à une vie communautaire et autonome.

Quelle que soit la manière dont ils quittent le système, les enfants et leurs familles doivent être préparés et bénéficier d'un soutien afin que la transition se passe au mieux pour l'enfant¹⁰². Les données montrent que pour les enfants qui sont correctement préparés à quitter le système, et lorsque les changements sont progressifs, les résultats sont positifs et les taux de réussite plus élevés.

Les jeunes qui sortent du système de protection de remplacement sans bénéficier d'un soutien risquent de se retrouver dans des situations similaires à celles qui les y ont conduits au départ. Ils risquent aussi d'avoir du mal à accéder aux services de santé et d'éducation, ainsi qu'à d'autres services sociaux. Lorsqu'ils ne bénéficient d'aucun soutien, les jeunes sont aussi plus vulnérables à l'exploitation et risquent de se retrouver dans des situations dangereuses, ou d'être exposés à « l'indigence, [au risque] de se retrouver sans domicile, [à des] comportements criminels, [et à] la toxicomanie »¹⁰³.

Ce chapitre met l'accent sur les systèmes en place pour garantir que les enfants de la région bénéficient d'un soutien lorsqu'ils quittent le système de protection de remplacement. Le présent chapitre porte sur l'existence de processus de planification visant à apporter un soutien aux enfants et aux familles, ainsi que sur l'existence d'un suivi des jeunes après leur départ du placement.

Messages clés :

- Les enfants sont peu préparés à quitter le placement et même lorsque les procédures visant à préparer les enfants existent, elles ne sont généralement pas suivies.
- Les enfants quittant le placement ne bénéficient que d'un soutien limité. Le niveau de soutien est souvent laissé à la discrétion des personnes responsables de leur prise en charge et dépend des fonds disponibles.
- L'absence de suivi et de contrôle des enfants après leur sortie de prise en charge a des conséquences néfastes sur le niveau de soutien dont ils peuvent bénéficier et augmente les risques en matière de protection de l'enfance.

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Responsabilité en matière de post-placement : §70

Soutien post-placement : §131-136

5.4.2

CONCEPTS ET DEFINITIONS

D'après les Lignes directrices, les agences et institutions chargées de la protection de remplacement devraient avoir une politique claire pour garantir que les enfants bénéficient d'un suivi post-placement (§131).

Les Lignes directrices ne précisent pas pendant combien de temps les enfants devraient bénéficier d'un soutien durant le processus de sortie de prise en charge, mais mettent l'accent sur les besoins propres à l'enfant, notamment en fonction du « sexe, [de] l'âge, [de] la maturité de l'enfant et [de] toute circonstance particulière » (§132).

¹⁰² *En marche*, p.101.

¹⁰³ *Ibid.*

En ce qui concerne les jeunes quittant le placement, même s'ils ont atteint la majorité et ne sont donc plus protégés par la CIDE, d'autres conventions relatives aux droits de l'homme entrent en jeu. Citons par exemple le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dont l'objectif est de protéger les droits relatifs au travail et à la protection sociale¹⁰⁴. Les Etats doivent garantir la protection des adultes les plus vulnérables.

Les Lignes directrices soulignent que la préparation du post-placement devrait avoir lieu le plus tôt possible (§134) afin de préparer l'enfant à s'intégrer pleinement dans sa communauté (§131). Durant le processus de sortie de prise en charge, il faudrait attribuer à chaque enfant un professionnel spécialisé (§133) pour s'assurer que l'enfant bénéficie d'un soutien optimal et que ses progrès sont correctement suivis. Les enfants devraient aussi avoir accès à des services essentiels, tel que les services sociaux, juridiques et les services de santé. Ils devraient aussi bénéficier d'une aide financière et d'une formation et d'un enseignement professionnels continus (§135-136).

Les Lignes directrices mettent particulièrement l'accent sur la participation des enfants à la planification de leur sortie de prise en charge et sur le fait que les enfants ayant des besoins spéciaux, comme les enfants handicapés, devraient bénéficier d'un système d'assistance approprié (§132).

5.4.3 ANALYSE

5.4.3.1 Planification et préparation

D'après les résultats des rapports, les enfants ne sont pas suffisamment préparés pour quitter le système, voire pas du tout. Les normes sont rarement appliquées et lorsqu'elles le sont, elles ne le sont pas de façon cohérente. Les processus de planification ne sont pas enclenchés suffisamment tôt et les autorités compétentes n'ont pas les ressources nécessaires pour garantir la planification du post-placement et la préparation des enfants.

Il n'y a que peu de données disponibles prouvant que les enfants sont encouragés à participer au processus de planification, ou que les handicaps ou les besoins spéciaux des enfants sont correctement pris en considération.

Au **Bénin**, aucun texte réglementaire ne précise comment doit avoir lieu la sortie de prise en charge, et les enfants sont souvent mal préparés. Au **Kenya**, bien que les politiques nationales prévoient que le post-placement soit planifié le plus tôt possible, la recherche montre que ce n'est pas le cas et les jeunes ne sont pas suffisamment préparés avant leur sortie de prise en charge.

Au **Malawi**, l'appui en faveur de la réintégration des enfants au sein de leur famille est censé être planifié et géré par le ministère de l'Egalité hommes-femmes, des Enfants et du Bien-être social, mais les procédures ne sont pas respectées

STIGMATISATION

La stigmatisation est une « marque de disgrâce » associée aux enfants dont les parents ne sont pas capables de prendre soin et qui, par conséquent, sont pris en charge dans le cadre d'arrangements de protection de remplacement.

Les Lignes directrices reconnaissent que les enfants entrant dans le système de protection de remplacement peuvent subir cette stigmatisation socio-économique (§10, §32, §36), mais elles énoncent clairement qu'il relève de la responsabilité de l'Etat de s'assurer que les enfants ne sont pas stigmatisés du fait de leur expérience en protection de remplacement, que ce soit pendant leur placement, ou après (§95).

Les effets de cette stigmatisation des enfants grandissant dans le système de protection de remplacement sont de plus en plus connus, et ils varient d'un enfant à l'autre et en fonction de l'environnement.

La stigmatisation est reconnue comme une grave atteinte aux droits des enfants au Bénin ; au Malawi, les effets de la stigmatisation ont été documentés et il en ressort qu'ils ont des conséquences sur les droits des enfants à accéder à des services essentiels comme l'éducation, l'emploi et les soins de santé ; enfin, en Tanzanie, il a été reconnu que les effets de la stigmatisation sont un facteur freinant la capacité des jeunes à réintégrer avec succès leur communauté une fois qu'ils quittent le système de protection de remplacement.

à cause d'un manque de ressources financières. Cependant, certaines personnes chargées de la prise en charge des enfants rapportent que des programmes de tutorat existent, dans le cadre desquels les enfants ayant bénéficié d'une protection de remplacement donnent des conseils aux enfants sur le point de quitter le placement.

5.4.3.2 Services de soutien

Lorsqu'un soutien post-placement existe dans la région, il manque généralement de cohérence et il n'est effectué qu'à la discrétion des organismes responsables de la protection de remplacement. Dans bien des cas, ces organismes n'ont pas de politiques ou de financement favorables à une sortie de prise en charge des enfants adaptée.

Au **Kenya**, le service de soutien post-placement est parfois complet : les enfants bénéficient de logements semi-indépendants pour faciliter leur transition, ainsi que d'un soutien éducatif. En outre, un soutien est proposé aux enfants ayant des besoins spéciaux. Cependant, en raison de ressources financières limitées, ce service n'existe pas dans toutes les organisations.

104 Voir : <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

Au Bénin, **50%** des enfants quittant le placement ont des difficultés à s'adapter à leur nouvelle vie.



Source : d'après les enquêtes menées dans le pays ; rapport national du Bénin.

En **Gambie** et au **Malawi**, aucun système cohérent n'est mis en place pour la sortie de prise en charge des enfants. Les enfants issus de différentes institutions bénéficient de différents niveaux de soutien en fonction des politiques et des ressources de leurs organismes prestataires respectifs.

Au **Togo**, les liens avec les enfants sont souvent rompus dès leur sortie de prise en charge ; il n'y a pas de financement pour préparer les enfants ou leur proposer un accès à l'éducation. En **Zambie**, un soutien post-placement est fourni, mais l'on s'interroge sur la qualité des services proposés.

5.4.3.3 Suivi et contrôle

Les enfants quittant le système de protection de remplacement ne bénéficient pas de suivi, à tel point que les institutions ne disposent d'aucun registre précisant où les jeunes se trouvent et quelles sont leurs activités après leur sortie du système formel de prise en charge.

Au **Kenya**, bien que dans le cadre de cette recherche, certaines organisations aient pu fournir des données sur les enfants quittant le système, le système de collecte des données est faible. Au **Malawi** et au **Togo**, il n'existe pas de système de suivi centralisé pour recueillir les données ou contrôler les enfants quittant le placement.

En **Tanzanie**, la faiblesse des systèmes de suivi des enfants quittant le placement est principalement due au manque de coordination entre les organisations et au manque de personnel et de ressources du Département du Bien-être social. Au **Bénin**, le peu de données concernant la sortie de prise en charge s'explique aussi par le manque de ressources financières.

La rareté des services post-placement pour les enfants (qui ne semblent être mis en place qu'à la discrétion des personnes responsables de la protection de remplacement et qu'en cas de financement disponible) et l'absence de suivi des enfants et des jeunes quittant le placement signifie que bon nombre d'entre eux ne bénéficient d'aucun soutien et sont vulnérables.



© Christian Leske

Tout cela a des répercussions sur leur développement et leur réussite à long terme.

Au **Bénin**, l'étude montre que 50 % des enfants quittant le placement rencontrent des problèmes lors de leur réintégration dans la communauté. En **Tanzanie**, les jeunes quittant le placement sont victimes de discrimination et de stigmatisation, ce qui complique leur intégration au sein de leur communauté.

Au **Malawi**, une ONG locale (Chisomo Children's Club) affirme que la réintégration des enfants au sein de leur famille est une réussite, tout en identifiant les dangers qui existent, en particulier pour les jeunes filles qui, en quittant le placement, risquent de se retrouver dans des environnements dangereux, notamment des bars ou des débits d'alcool. Dans une autre étude sur les activités post-placement, l'organisation Samaritan Trust montre que 30 % des enfants retrouvent leur ancien cadre de protection du fait de leur incapacité à s'adapter à la vie au sein de leur communauté et près de 10 % sont concernés par l'exploitation sexuelle, la criminalité ou l'emprisonnement.

Les enfants quittant le placement ont besoin d'un soutien afin de pouvoir obtenir les ressources financières, affectives et éducatives nécessaires pour mener une vie sereine et épanouie. Dans la région, certaines organisations semblent adopter de bonnes pratiques permettant d'apporter un soutien aux enfants en vue de leur réintégration au sein de leur famille ou d'une vie autonome dans leur communauté. Cependant, le service post-placement n'est généralement pas suffisamment planifié et n'est mis en place qu'à la discrétion des organisations individuelles et dans la limite de leurs moyens. Le suivi des enfants quittant le placement est également faible, ce qui rend difficile la collecte de données sur la situation des enfants après leur sortie de prise en charge. Les données recueillies montrent que, sans soutien adapté, les enfants de la région doivent faire face à des difficultés considérables et bon nombre d'entre eux ont du mal à s'en sortir tout seuls.

Les auteurs des rapports révèlent d'énormes faiblesses dans la planification, la fourniture et le suivi des services post-placement. Un financement et une volonté politique adaptés ainsi qu'une amélioration de la sortie de prise en charge et du post-placement permettraient d'obtenir de bons résultats pour les enfants quittant le système de protection de remplacement.

Recommandations :

- Les autorités compétentes devraient s'assurer que les organisations et les individus préparent correctement les enfants et les jeunes, et ce dans un délai raisonnable, en vue d'une sortie de prise en charge réussie.
- Les enfants et les jeunes (ayant atteint la majorité) quittant le placement devraient pouvoir bénéficier de l'aide d'une personne spécialisée lors de cette transition, ainsi que d'un accès équitable aux services de santé, à l'éducation et aux services sociaux. La fourniture de ces services devrait être cohérente, quel que soit le type de protection de remplacement.
- Les autorités compétentes devraient s'assurer que les personnes responsables de la protection de remplacement conservent des registres sur les enfants quittant le placement et assurent un suivi de leurs progrès.
- Il faudrait établir systèmes de gestion centralisée et sécurisée des données pour suivre à la fois les services proposés aux enfants et leur développement lorsqu'ils quittent le système de protection de remplacement.

Feuille de route pour la fin de la prise en charge et le post-placement

1

PREPARATION
INFORMELLE DES ENFANTS
A L'INDEPENDANCE
LORS DE LEUR PRISE
EN CHARGE

2

LES ENFANTS QUITTANT LA PRISE EN
CHARGE DEVRAIENT RECEVOIR DES
INFORMATIONS POUR LES AIDER A
ACCEDER PAR LA SUITE AUX SERVICES
COMME LA SANTE, L'EDUCATION ET
LES SERVICES SOCIAUX

3

LES ENFANTS QUITTANT LA PRISE
EN CHARGE DE REMPLACEMENT
DEVRAIENT ETRE MIS EN RELATION
AVEC UNE PERSONNE SPECIALISEE
CHARGEE DE LES ASSISTER
PENDANT LEUR TRANSITION

4

LES ETATS DEVRAIENT REPERTORIER
TOUS LES ENFANTS QUITTANT LA
PRISE EN CHARGE AFIN D'ASSURER
LE SUIVI DE LEUR PROGRESSION





6

Protection de l'enfance : protéger les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement



6.1 INTRODUCTION

6.2 CONCEPTS ET DÉFINITIONS

6.3 ANALYSE

- 6.3.1 Risques en matière de protection de l'enfance
- 6.3.2 Mise en œuvre de la législation concernant la protection de l'enfance
- 6.3.3 Procédure de signalement à l'échelle communautaire
- 6.3.4 Mécanismes de plainte dans le cadre la prise en charge formelle
- 6.3.5 Conservation des données et suivi en matière de protection de l'enfance

6.4 CONCLUSION

6. PROTECTION DE L'ENFANCE : PROTÉGER LES ENFANTS BÉNÉFICIAIRES D'UNE PRISE EN CHARGE DE REMPLACEMENT

6.1 INTRODUCTION

Les Lignes directrices ne proposent pas de définition de la notion de protection de l'enfance, mais reprennent plutôt l'Article 19 de la CIDE et le droit des enfants d'être protégés contre toute forme de violence, d'exploitation et de mauvais traitements, quel que soit le type de prise en charge dont ils bénéficient (§13).

Ce chapitre est consacré aux risques en matière de protection de l'enfance pour les enfants privés de prise en charge parentale ou risquant de l'être. Les enfants concernés sont les enfants qui vivent dans un cadre de protection informel au sein de leur famille élargie et de leur communauté, qui bénéficient de systèmes de protection communautaires, et les enfants qui bénéficient d'un cadre de protection formel, qui ont le droit d'accéder à des mécanismes de plainte indépendants.

En utilisant le cadre des Lignes directrices et des recommandations concernant les systèmes efficaces de protection de l'enfance¹⁰⁵, ce chapitre aborde : les risques spécifiques en matière de protection de l'enfance ; les mécanismes de signalement à l'échelle communautaire en place dans la région, les mécanismes de plainte dans le cadre de la protection formelle, et les mécanismes de conservation des données et de suivi sur les questions liées à la protection de l'enfance.

Messages clés :

- Les enfants privés de prise en charge parentale sont plus vulnérables aux risques en matière de protection de l'enfance et ces risques varient selon leur situation.
- Si les politiques de protection de l'enfance existent, leur mise en œuvre n'est pas cohérente dans les différents pays.
- Les mécanismes de signalement à l'échelle communautaire sont en place dans certaines régions, mais ils ne sont pas très répandus, et ne respectent pas toujours le principe de responsabilité.
- Les mécanismes de plainte dans le cadre de la prise en charge formelle sont faibles et n'apportent pas un soutien indépendant suffisant pour défendre les intérêts des enfants.
- Il existe clairement des mécanismes de suivi et de conservation des données dans le domaine de la protection de l'enfance, mais les registres correspondants ne sont pas régulièrement mis à jour et l'on observe un manque de coordination et de financement.
- Il n'y a pas suffisamment de données sur la participation effective des enfants aux mécanismes de protection de l'enfance.

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Protection de l'enfance préventive : §3, §32, §34, §39, §84

Protection de l'enfance curative : §92-93, §96-97

Plaintes et suivi : §98-99, §107

105 Déclaration conjointe inter-agences, *Le renforcement des systèmes de protection de l'enfance en Afrique subsaharienne : un appel à l'action*, avril 2013.

6.2

CONCEPTS ET DEFINITIONS

Les nouvelles approches dans le domaine du travail social soulignent que les systèmes de protection de l'enfance compétents sont holistiques, multidisciplinaires et multisectoriels. Selon la définition de l'UNICEF, un système de protection de l'enfance est un :

ensemble [de] lois, politiques, règlements et services qui, dans tous les secteurs sociaux, en particulier la protection sociale, l'enseignement, la santé, la sécurité et la justice, permettent de soutenir la prévention et l'action à mener face aux risques posés¹⁰⁶.

Dans le cadre de l'ensemble de services de prise en charge¹⁰⁷, la protection de remplacement implique, selon les Lignes directrices « la protection et [le] bien-être des enfants privés de protection parentale ou risquant de l'être » (§1). Dans ce sens, la protection de remplacement fait partie d'un système holistique de protection de l'enfance qui mobilise un large éventail de parties prenantes dans les ministères du gouvernement et inclut des services proposés par des organisations non gouvernementales, des organisations religieuses, le secteur privé, les communautés locales et les familles élargies.

La protection de l'enfance implique des éléments **préventifs** et **curatifs** dans la responsabilité à protéger les enfants et les familles.



© Brenda Dimbleby

Protection préventive de l'enfance

Les Lignes directrices considèrent que la famille est le « contexte naturel de la croissance, du bien-être et de la protection des enfants » (§3) et insistent sur la prévention de la rupture familiale et la mise en œuvre de mesures visant à permettre aux familles de « veiller comme il se doit à la protection, à la prise en charge et au développement de leurs enfants » (§34). Cela implique que les services de protection de l'enfance effectuent des évaluations complètes (§39)¹⁰⁸.

D'après les Lignes directrices, les gouvernements sont également chargés de lutter contre la pauvreté, la discrimination, la marginalisation, la stigmatisation, la violence, la toxicomanie, les mauvais traitements et les abus sexuels sur les enfants (§32).

Ces mesures préventives, décrites en détail dans le chapitre 4, incluent notamment la fourniture de services universels, de mesures ciblées ainsi que des mesures de sensibilisation pour aider les enfants et les familles vulnérables.

Protection curative de l'enfance

En revanche, une protection curative de l'enfance comprend des procédures efficaces pour réagir face aux allégations et aux cas de violences, d'exploitation, de négligence et de mauvais traitements. Les Lignes directrices, conformément à la CIDE (Article 37) interdisent les mesures disciplinaires qui constituent « des actes de torture ou des traitements cruels, inhumains » (§96), soulignent que la force ou la contrainte ne devraient être utilisées que lorsqu'elles sont absolument nécessaires et interdisent tout traitement risquant de porter préjudice à un enfant (§97).

Les mécanismes de protection de l'enfance comprennent des processus de dépôt de plainte (§98), des mécanismes efficaces pour le suivi de ces plaintes (§99) et pour garantir une protection de remplacement bienveillante à l'égard des enfants nécessitant une prise en charge.

Une protection de l'enfance responsable par le biais de la protection de remplacement fait également l'objet d'un suivi par une autorité compétente pour s'assurer que les enfants sont correctement protégés contre tout mauvais traitement et toute forme d'exploitation (§92 et §93). Les questions liées au suivi et à l'inspection des personnes responsables de la protection de remplacement sont détaillées dans le chapitre 3.

106 Voir : UNICEF, *Stratégie de l'UNICEF pour la protection de l'enfance*, 2008, disponible à l'adresse suivante : http://www.unicef.org/french/protection/files/CP_Strategy_French.pdf.

107 Pour plus d'informations sur l'ensemble de services de prise en charge, voir : Groupe de travail inter-institutions sur les systèmes de protection de l'enfance en Afrique subsaharienne, *Renforcer les systèmes de protection de l'enfance en Afrique subsaharienne : Document de travail*, 2012, p.44.

108 *En marche*, p.56.

6.3 ANALYSE

6.3.1

RISQUES EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Tous les enfants sont vulnérables à la violence, à l'exploitation et aux mauvais traitements. Une étude réalisée par les Nations unies en 2006 montre que la violence « existe dans tous les pays du monde, quels que soient la culture, la classe, l'éducation, le revenu et l'origine ethnique »¹⁰⁹. Cependant, les enfants privés de prise en charge parentale sont particulièrement vulnérables à ces risques puisque les « cellules familiales stables peuvent constituer dans tous les milieux un puissant élément de protection des enfants contre la violence »¹¹⁰. Au **Togo**, on constate que la majorité des cas de violence et de mauvais traitements à l'encontre des enfants concernent ceux qui ne vivent pas avec leurs parents biologiques¹¹¹.

Les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement quelle qu'elle soit sont vulnérables à différents types de risques en matière de protection de l'enfance et ce, à toutes les étapes du parcours en protection de remplacement.

La prise en charge informelle ou par les proches

est le type de prise en charge le plus répandu dans la région (voir section 5.2). Les Lignes directrices reconnaissent que la prise en charge informelle ou par les proches offre un environnement sûr et bienveillant aux enfants dans un contexte familial et familier, mais ce type de placement comporte ses propres risques, exigeant ainsi des mécanismes de protection adaptés (§18)¹¹².

Les rapports du **Kenya**, du **Malawi** et du **Togo** montrent que ces enfants sont : vulnérables au travail des enfants, aux travaux domestiques ou agricoles ; maltraités dans leur famille élargie ou au sein de leur communauté ; et ne bénéficient que d'un accès limité aux services de santé et d'éducation.

Les entretiens menés auprès d'informateurs clés au **Kenya** montrent que les personnes qui s'occupent des enfants de manière informelle détournent parfois les ressources destinées aux enfants pour répondre à d'autres besoins de la famille, ou s'approprient les biens et les ressources reçus en héritage par les enfants. Les auteurs du rapport font également état des préoccupations liées à l'exploitation à des fins sexuelles des enfants pris en charge par la communauté ou d'autres membres de leur famille.

CHÂTIMENTS CORPORELS

Partout dans la région, les enfants restent vulnérables face aux châtiments corporels. Parmi les pays couverts par ce rapport, les châtiments corporels infligés aux enfants n'ont été légalement interdits qu'au Kenya et au Togo, et partiellement en Tanzanie et au Malawi.

Cela signifie qu'au Bénin, en Gambie, en Zambie et au Zimbabwe, il est toujours autorisé de punir physiquement les enfants¹. En outre, au Togo et au Malawi, il a été signalé que les châtiments corporels sont toujours appliqués et au Kenya, il est largement supposé que l'interdiction des châtiments corporels ne s'adresse qu'aux institutions ; ils sont donc toujours largement acceptés dans la sphère familiale.

Cela affecte les droits des enfants placés sous protection de remplacement. En effet, dans une culture tolérant les châtiments corporels, la frontière séparant la punition de la violence est très mince. Il est donc moins probable que les enfants dénoncent des violences physiques et cela peut aussi réduire l'éventail des mesures de réaction dont les autorités disposent pour protéger les enfants.

1 Initiative mondiale pour mettre fin aux châtiments corporels, *Global Progress towards Prohibiting all Corporal Punishment*, 2014, www.endcorporalpunishment.org/pages/pdfs/GlobalProgress.pdf

La prise en charge formelle, en famille ou en structure d'accueil, présente aussi des risques, surtout en cas d'absence de mécanismes indépendants solides de suivi et de responsabilité. Dans l'ensemble des rapports, on s'inquiète du fait que certains enfants bénéficiant d'une prise en charge formelle ne sont pas traités conformément aux normes des Lignes directrices en matière de violence et de discipline (§92 et §93) ou d'accès aux soins de santé (§84).

Au **Bénin**, les enfants reçoivent des remèdes qui ne sont pas adaptés : 13 % reçoivent des infusions, 10 % des prières, et 2 % consultent des médecins qui n'ont pas les compétences ou les qualifications requises.

109 Nations unies, *Rapport de l'expert indépendant chargé de l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants*, 2006, p.5.

110 *Rapport de l'expert indépendant*, p.12.

111 Politique nationale du Togo relative à la protection de l'enfance et Enquête MICS 4.

112 Pour plus de détails sur cette modalité de prise en charge, voir Save the Children, *Kinship Care: Providing Positive and Safe Care for Children Living Away from Home*, 2007.

ENFANTS EN SITUATION D'URGENCE

Une section complète des Lignes directrices traite des situations d'urgence (IX) et promeut la nécessité de les appliquer même en cas de conflit armé ou d'occupation étrangère (§153). Dans certaines parties de la région où l'implication des enfants dans les conflits armés est monnaie courante, ces remarques sont particulièrement pertinentes.

Dans les situations d'urgence comme les catastrophes naturelles ou humaines, les enfants sont particulièrement vulnérables au risque d'être séparés de leurs familles, mais également à d'autres violations de leurs droits comme le recrutement dans les forces armées, les abus sexuels ou le trafic.

Les rapports de pays ne mentionnent que très peu les situations d'urgence. Au Kenya, il a été suggéré que, dans ces situations, les dispositions légales de promotion de la stabilité, de permanence et de planification adaptée des soins prévues par la Children's Act ne soient pas appliquées. Il existe une nécessité croissante de sensibilisation et de formation des communautés aux soins et à la protection des enfants en cas d'urgence.

De manière générale, les Etats dépendent des organisations humanitaires internationales et des ONG pour prendre soin des enfants dans les situations d'urgence, et il est très rare que des dispositions spéciales soient prises pour les enfants ayant un handicap. Cependant, des informations ont démontré qu'au Bénin, le Fonds national d'appui apporte une assistance aux enfants en cas d'urgence (voir chapitre 3).

Certains enfants reçoivent des sanctions qui ne sont pas adaptées. Au Bénin, une enquête réalisée auprès d'enfants placés en institution révèle que les enfants sont régulièrement soumis à des châtiments corporels (coups de baguette et coups), privés de nourriture et forcés d'effectuer des tâches supplémentaires.

Au Kenya, certaines craintes ont été exprimées concernant le manque de mise en œuvre de lignes directrices, conduisant certaines institutions à être utilisées comme des sources et des points de transit pour la traite des enfants.

Les enfants quittant le placement sans bénéficier de mécanismes de soutien courent davantage le risque d'être exploités et maltraités. Ces enfants bénéficient rarement d'un soutien lors de la sortie de prise en charge et il est rare que leur bien-être fasse l'objet d'un suivi (voir section 5.4). Au Malawi, les jeunes filles quittant le placement sont particulièrement vulnérables et plus susceptibles de se retrouver dans des environnements dangereux, notamment des bars ou des débits d'alcool¹¹³.

113 Chisomo Children's Club.

114 Pour plus d'informations sur le renforcement des systèmes de protection de l'enfance dans la région, voir *Renforcer les systèmes de protection de l'enfance en Afrique subsaharienne : Document de travail*.

6.3.2

MISE EN ŒUVRE DE LA LEGISLATION CONCERNANT LA PROTECTION DE L'ENFANCE : LA REALISATION DES LIGNES DIRECTRICES

Les systèmes de protection de l'enfance varient d'un pays à l'autre, mais au cours des dernières années, les réglementations sur la protection de l'enfance ont été renforcées dans la région et sont désormais harmonisées avec les normes internationales¹¹⁴.

Cependant, malgré le développement d'une législation conforme à la CIDE, et plus récemment, aux Lignes directrices, bien des pays de la région rapportent des difficultés de mise en œuvre. Les lacunes en termes de mise en œuvre dans le système sont mises en lumière dans le présent rapport et approfondies dans le chapitre 3. Ne pas réussir à mettre en œuvre correctement la législation et les normes a pour effet d'augmenter les risques en matière de protection de l'enfance pour les enfants, quel que soit leur type de prise en charge.

Au Kenya, de tels manquements dans l'interprétation et la mise en œuvre de la législation sont directement liés à des cas répétés de négligences, d'abandon, de violences sexuelles et de punitions corporelles à l'encontre des enfants. Au Zimbabwe, le contraste est saisissant entre les cadres mis en place pour protéger les enfants et leur propre sentiment de vulnérabilité.

Par conséquent, et malgré des efforts considérables en vue de développer des mécanismes de protection de l'enfance dans la région, ces mécanismes n'ont qu'une portée limitée du fait d'une mise en œuvre incomplète. Ces manquements se traduisent par une couverture inégale des systèmes de protection de l'enfance dans l'ensemble des pays et des régions, ce qui pénalise certains groupes d'enfants.

Au Bénin, les services ne sont pas disponibles dans tout le pays, notamment dans les zones rurales, tout comme au Kenya, où il n'existe que quatre centres conventionnels de secours pour les enfants, établis dans le cadre de la loi relative aux enfants nécessitant une prise en charge et une protection.

De plus, les normes relatives à la protection de l'enfance ne sont pas cohérentes au sein même d'un pays. Au Togo, les politiques de protection de l'enfance varient selon l'institution. Souvent, les organisations mettent en œuvre ces politiques uniquement pour répondre aux exigences de financement externe ou étranger.

Les parties suivantes soulignent certains efforts fournis dans la région en vue d'améliorer la protection des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement conformément aux Lignes directrices. A l'échelle communautaire, la procédure de signalement est pertinente pour les enfants bénéficiant d'une protection informelle ; les mécanismes de plainte sont essentiels pour les enfants bénéficiant d'une protection dans un cadre formel ; et la conservation de données et le suivi sont primordiaux pour que tout système de protection de l'enfance soit en mesure de fonctionner.

6.3.3

PROCÉDURE DE SIGNALEMENT À L'ÉCHELLE COMMUNAUTAIRE

La question du signalement à l'échelle communautaire n'est pas explicitement traitée dans les Lignes directrices. Cependant, elle est une composante essentielle du système de protection de l'enfance, en particulier pour les enfants privés de prise en charge parentale, ou risquant de l'être, qui sont pris en charge de façon informelle par leurs proches et au sein de leur propre communauté.

Concernant la prise en charge informelle, et selon les Lignes directrices, les Etats « devraient s'efforcer de trouver les moyens appropriés [...] de garantir le bien-être et la protection des enfants [...] dans le respect des différences et des pratiques culturelles, économiques, religieuses et sexospécifiques qui ne sont pas en conflit avec les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant » (§18).

Une procédure efficace de signalement à l'échelle communautaire implique tout d'abord que la communauté ait été sensibilisée aux questions liées à la protection de l'enfance et pense qu'il soit de son devoir de signaler tout problème. Cela implique aussi des mécanismes solides de signalement qui soient ouverts aux membres de la communauté et aux enfants. Les recherches ont permis de mettre en évidence trois approches pour l'amélioration des procédures de signalement à l'échelle locale : sensibiliser la population aux questions liées à la protection de l'enfance ; mettre en place des dispositifs de signalement des problèmes liés à la protection de l'enfance ; et mettre en place des mécanismes de protection de l'enfance à l'échelle communautaire.

Sensibiliser la population aux questions liées à la protection de l'enfance

Dans l'ensemble des rapports, les auteurs ont remarqué que les communautés se montrent réticentes à dénoncer la violence, l'exploitation et les mauvais traitements à l'encontre des enfants. Il est donc difficile d'apporter une réponse adaptée. Cependant, il semble aussi que la procédure de signalement soit de plus en plus répandue puisque la question de la protection de l'enfance est de moins en moins taboue.

Au **Togo**, les communautés se montrent réticentes à rapporter les incidents, car elles sont peu sensibilisées et peu autonomes, et ne sont généralement pas favorables à une intervention de l'Etat dans ce qui relève du domaine privé. Les auteurs du rapport affirment que cela montre qu'à l'échelle locale, les populations ne comprennent pas vraiment l'enjeu des questions liées à la protection de l'enfance, ce qui favorise un climat d'impunité et encourage les atteintes aux droits des enfants.

Au **Kenya**, certains efforts ont été faits pour sensibiliser les communautés aux questions liées à la protection de l'enfance et lutter contre l'exploitation des enfants dans le cadre de la protection informelle. Ces approches innovantes comprennent notamment le fait d'engager les chefs et les aînés des villages, traditionnellement chargés de la protection de l'enfance, à sensibiliser les communautés sur l'importance de la protection de l'enfance¹¹⁵. Malgré cela, de nombreux cas de maltraitance ne sont pas signalés. Par exemple, bien que 2 053 cas de violences sexuelles aient été rapportés aux autorités en 2005¹¹⁶, on estime qu'en réalité, ce chiffre est bien plus élevé, car de nombreux cas ne sont pas signalés et parce qu'aucun mécanisme de suivi efficace n'est mis en place.

Mettre en place des dispositifs de signalement des mauvais traitements à l'encontre des enfants

Afin de rassurer les communautés quant à la procédure de signalement, il est important de mettre en place des dispositifs efficaces. Les dispositifs officiels, qui s'appuient notamment sur les services sociaux locaux ou les bureaux de police, peuvent parfois intimider les gens et les dissuader d'effectuer un signalement (la question de l'amélioration du traitement des cas liés à la protection de l'enfance par la police est examinée ci-dessous).

Au **Kenya**, les auteurs indiquent que la majorité des cas de négligences, d'abandon ou de violences à l'encontre des enfants n'est pas signalée. Dans le cadre de cette recherche, un informateur clé a montré que le public avait peur de signaler ces cas à la police puisqu'il existe un risque de subir inutilement un interrogatoire et parfois, de devoir prendre en charge un enfant pour une durée indéterminée. Ce genre d'inquiétudes a entraîné la mise en place d'un autre type de mécanismes de signalement.

Dans cinq des huit pays étudiés, des services d'assistance téléphonique ont été créés pour assister les populations

115 Aucune donnée de ce programme spécifique n'est disponible.

116 Aucune référence extérieure n'a été fournie.

PRATIQUES TRADITIONNELLES NÉFASTES

La définition des pratiques traditionnelles néfastes a soulevé des débats houleux, portant principalement sur le fait que le concept de pratiques traditionnelles néfastes était un moyen de faire inscrire des formes culturellement condamnées de violence à l'égard des femmes au programme des Nations unies en matière de droits de l'homme¹.

Il est important de reconnaître que toutes les cultures comportent des pratiques traditionnelles néfastes², et que ces dernières ne concernent pas forcément les femmes. La CIDE (Article 24(3)) comme la CADBE (Article 21) énoncent qu'il relève de la responsabilité des gouvernements d'abolir les pratiques traditionnelles néfastes pour la santé des enfants.

Les recherches mettent en évidence un certain nombre de pratiques pouvant être considérées comme néfastes pour les enfants et émanant d'une culture ou d'un système de croyances traditionnels.

MUTILATION GENITALE FEMININE

La mutilation génitale féminine est une pratique culturelle touchant les jeunes filles. C'est une violation à la fois sexuelle et de l'intégrité physique qui a des conséquences graves sur la santé des jeunes filles. Au Kenya, un rapport de l'UNICEF datant de 2010 estime que 27 % des jeunes filles ont été soumises à une mutilation génitale féminine³.

MARIAGE D'ENFANTS

La CADBE reconnaît le mariage d'enfants comme une pratique sociale et culturelle néfaste (Article 21(2)). Cependant, malgré tout, partout dans la région, les informations démontrent que des enfants sont toujours forcés à se marier très jeunes.

En Gambie, selon les estimations établies entre 2000 et 2010, 321 409 mariages d'enfants ont été enregistrés, soit 36 % du nombre total de mariages⁴, et au Zimbabwe, il a été rapporté qu'environ 25 % des jeunes filles sont forcées à se marier avant l'âge de 18 ans⁵.

Au Kenya, 427 cas de mariages précoces ont été signalés au département des Services de l'enfance en 2011 mais, selon une estimation de Plan International, près de 43,3 % des femmes et 11,6 % des hommes sont mariés dès l'enfance⁶.

SUPERSTITIONS

Les effets négatifs des superstitions ont été soulignés au Togo, au Malawi et en Zambie. Au Togo, la pratique de la magie par des enfants a été invoquée par des familles comme un motif de recours à la protection de remplacement, et en Zambie, la croyance en les esprits est l'une des raisons pour lesquelles certaines familles rechignent à prendre en charge un enfant non apparenté. Au contraire, au Malawi, certains s'inquiètent du fait que certaines personnes ou entités chargées de la prise en charge puissent enseigner la sorcellerie aux enfants.

1 WINTER, B., D. THOMPSON, et S. JEFFREYS, *The UN Approach to Harmful Traditional Practices: Some conceptual problems*, International Feminist Journal of Politics, 4(1), p.72.

2 Ibid.

3 UNICEF 2010.

4 Aucune ressource externe fournie.

5 Aucune ressource externe fournie.

6 Plan Kenya, Rapport de pays Kenya, *Study of the Factors Influencing Girls' Access, Retention and Completion of Primary and Secondary School Education, 2012*.

lors du processus de signalement des mauvais traitements à l'encontre des enfants.

Au **Bénin**, un « numéro de téléphone vert » permet de recevoir les signalements et en **Gambie**, un numéro gratuit permet de signaler les plaintes afin de renforcer la protection des enfants. Ce numéro s'accompagne d'un ensemble de mesures de protection à l'échelle locale (détaillées ci-dessous).

Au **Togo**, la ligne « Allo 1011 » est reliée au bureau centralisé de détection et permet notamment aux enfants de passer des appels gratuitement et au reste de la population de signaler tout problème concernant la protection des enfants. Les activités de suivi sont coordonnées par une équipe interdisciplinaire qui peut orienter les enfants vers une protection de remplacement, si nécessaire. Entre janvier et décembre 2012, le nombre de cas s'est élevé à 1 935¹¹⁷.

Au **Kenya**, le numéro gratuit « Child line 116 » est mis en place pour renforcer la protection des enfants contre les violences et la négligence. Des enfants et des adultes ont passé des appels pour signaler des cas de violence et des cas présumés de violences, et pour accéder à des informations et à un soutien psychologique. De plus, des services et des lignes d'assistance sont mis en place dans plusieurs bureaux de police pour recueillir les questions en matière de protection de l'enfance et y répondre.

117 Rapport annuel du numéro gratuit « Allo 1011 », 2012.

Au **Malawi**, les services de signalement sont gérés par des organisations de la société civile, mais un service d'assistance téléphonique national permet chaque année à des milliers d'enfants d'accéder à des informations, à des conseils et à un service de soutien psychologique¹¹⁸.

Il y a de grandes chances pour que ces dispositifs améliorent le processus de signalement par le public des mauvais traitements à l'encontre des enfants. Cependant, ces dispositifs ne semblent pas être accessibles à tous les groupes, puisque certaines communautés ne bénéficient pas de l'accès gratuit au téléphone ou ignorent l'existence d'un tel service. De plus, comme nous le verrons plus bas, les signalements ne peuvent être efficaces que si les problèmes signalés font l'objet d'une procédure de suivi.

Mettre en place des mécanismes de protection de l'enfance à l'échelle communautaire

Dans la région, des efforts sont déployés pour mettre en œuvre des mécanismes de protection de l'enfance à l'échelle communautaire. Ces initiatives vont de la formation et du recrutement d'agents locaux chargés du bien-être des enfants à la mise en place de comités locaux pour la protection de l'enfance, avec la participation de la communauté locale.

En **Tanzanie**, les responsabilités des agents chargés du développement de la communauté sont les suivantes : sensibiliser et mobiliser la communauté sur les droits des enfants, et encourager la coopération dans les situations de conflit. Ces agents sont également chargés de superviser les enfants les plus vulnérables dans les villages et travaillent dans les différents départements pour garantir la protection des enfants.

Au **Bénin**, en **Gambie**, en **Tanzanie**, en **Zambie** et au **Zimbabwe**, on relève certaines différences dans les comités locaux de protection de l'enfance. Les rôles de ces comités diffèrent selon leur emplacement et leurs attributions. Dans le meilleur des cas, ils permettent aux enfants de participer.

En **Gambie**, le Département du Bien-être social a mis en place des comités à l'échelle communautaire pour la protection de l'enfance et pour les enfants vulnérables. Au **Bénin**, plusieurs stratégies visent à encourager le signalement aux autorités des mauvais traitements à l'encontre des enfants, notamment aux comités locaux de protection de l'enfance, aux groupes de travail réunissant les dirigeants locaux, et aux comités locaux consultatifs et conseils exécutifs pour enfants.

Au **Kenya**, des agents chargés de la protection de l'enfance à l'échelle du district, des agents bénévoles, des comités consultatifs locaux, des représentants des ministères concernés (Education) et des programmes spéciaux sont en place dans tous les districts afin d'assurer un suivi des questions relatives aux droits des enfants et à la protection de l'enfance.

En **Tanzanie**, l'agent de développement communautaire du district est un membre de la commission de développement du village ; il est responsable de la planification et de la supervision de plusieurs travaux de développement communautaire¹¹⁹.

En **Zambie**, un éventail de structures locales œuvrent en faveur de la protection de l'enfance, notamment des unités de prévention de la criminalité à l'échelle communautaire, des comités de protection de l'enfance, des clubs des droits des enfants (dans le cadre scolaire et en dehors) et des programmes d'autonomisation des filles.

De même, au **Zimbabwe**, des comités de protection de l'enfance sont établis en tant qu'organes multisectoriels avec des acteurs de la protection de l'enfance, notamment des membres de la communauté et des enfants. Il existe aussi des comités de protection de l'enfance dirigés par des enfants qui se réunissent régulièrement pour discuter de la situation des droits des enfants et faire part de leurs préoccupations aux groupes d'adultes. On estime que des comités existent dans 75 % des provinces, mais on ne dispose que de peu d'informations sur la composition des groupes ou sur la fréquence des réunions¹²⁰.

Malgré ces initiatives, il est difficile d'affirmer que ces mécanismes sont correctement surveillés ou que des évaluations de ces services sont réellement menées.

En **Gambie**, il devient nécessaire d'améliorer la conservation des données, de renforcer les capacités de gestion et d'appuyer le cadre politique, ainsi que de renforcer le suivi et l'évaluation.

Les auteurs d'une évaluation réalisée par l'UNICEF sur les comités de protection de l'enfance au **Zimbabwe** ont également remarqué différentes lacunes : couverture irrégulière, absence de rôles bien définis et obligations en matière de signalement mal définies, réglementation et suivi peu rigoureux. Quant aux niveaux d'implication des enfants au sein des comités, ils sont également irréguliers¹²¹.

118 UNICEF, *Malawi: Child Protection Strategy-2012-2016*. Lilongwe : UNICEF, 2011.

119 Plan d'action national chiffré, 2010.

120 Evaluation rapide des comités pour la protection de l'enfance, UNICEF.

121 Ibid.



6.3.4

MECANISMES DE PLAINTE DANS LE CADRE DE LA PRISE EN CHARGE FORMELLE

En plus des inspections et du suivi réguliers, détaillés dans le chapitre 3, qui devraient être en place pour garantir des normes et une sécurité suffisantes, les Lignes directrices font référence aux mécanismes de plainte dont disposent les enfants et le personnel dans le cadre d'une prise en charge formelle (§98, §99, §107).

Un protocole facultatif à la CIDE (OPC 3), entré en vigueur le 14 avril 2014, vient appuyer ce droit fondamental à accéder aux mécanismes de plainte. Parmi les pays étudiés, seul le **Bénin** a, à ce jour, signé le protocole qui reconnaît la capacité des enfants à revendiquer leurs propres droits¹²².

Les Lignes directrices mettent en avant le droit à une participation significative et à un soutien pour les enfants souhaitant exprimer leurs préoccupations : les enfants « devraient avoir accès à une personne de confiance à qui ils peuvent parler en toute confidentialité » (§98) et « devraient avoir accès à un mécanisme connu, efficace et impartial auquel ils pourraient soumettre leurs plaintes ou leurs préoccupations concernant la façon dont ils sont traités et leurs conditions de placement. Ce mécanisme devrait comprendre une consultation initiale, le retour d'information, des mesures de mise en œuvre et une consultation de suivi » (§99). « [D]es procédures précises pour le signalement des fautes présumées commises par un membre du personnel quel qu'il soit » et « un code de conduite du personnel » sont également prévus (§107).

Un rapport des Nations unies sur la violence à l'encontre des enfants (2006) indique que « des mécanismes de recours, de suivi et d'inspection efficaces ainsi qu'une réglementation et une supervision adéquates de la part des pouvoirs publics » font souvent défaut dans le cadre de la prise en charge formelle¹²³. De même, si la population semble pouvoir accéder facilement et de manière proactive aux processus de signalement des atteintes aux droits des enfants dans les services de protection de remplacement, les mécanismes de plainte sont généralement faibles dans la région. Des mécanismes de plainte non adaptés exposent les enfants à de graves risques d'actes de violence, puisque les auteurs des crimes ne sont pas tenus de répondre de leurs actes.

Au **Kenya**, malgré l'existence d'une politique nationale grâce à laquelle les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement disposent de mécanismes de plainte, les actes de violence sont rarement signalés aux autorités compétentes. Cela en dépit des entretiens réalisés auprès d'enfants confirmant que ces derniers connaissent leurs droits, savent comment déposer une plainte par le biais de boîtes à suggestions, et bénéficient de l'aide de certains agents et du service téléphonique « Child line 116 ». Lorsque des personnes chargées de la prise en charge des enfants sont impliquées, les cas ne sont pas correctement traités et il faudrait développer des mécanismes pour que le transfert des plaintes à un échelon supérieur soit correctement traité.

Au **Malawi**, un cadre réglementaire fixe une procédure de plainte transparente et impartiale. On estime qu'en 2009, des mécanismes de plainte étaient en place pour 86 % des placements formels¹²⁴. Dans ce contexte, les agents chargés de la protection de l'enfance peuvent saisir un tribunal au nom des enfants et devenir une personne de confiance pouvant donner suite à ces plaintes. Cependant, ces mécanismes sont moins évidents dans la pratique, et ce malgré le cadre législatif en place.

Au **Togo**, les mécanismes de plainte diffèrent selon l'institution et respectent souvent des normes internationales plutôt que nationales. De ce fait, ils ne sont pas harmonisés dans tout le pays.

En **Zambie**, les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement peuvent signaler tout cas de violation de leurs droits sans crainte de représailles. Cependant, le fonctionnement de ce système est entravé par l'absence de mécanismes de soutien et de procédures détaillées garantissant que les personnes chargées de la prise en charge des enfants encouragent les enfants à déposer des plaintes. Les travaux de recherche ont permis de mettre en évidence l'absence d'un cadre réglementaire visant à garantir des procédures de plainte transparentes et impartiales, puisqu'il n'existe pas de système indépendant assurant un contrôle des plaintes déposées.

S'il est évident que des mécanismes de plainte sont en place dans la région, leur couverture n'est pas uniforme et l'on ignore encore dans quelle mesure ces mécanismes de soutien aident réellement les enfants à déposer une plainte et permettent de régler les différends. Dans les rapports, rien ne vient confirmer l'existence d'un suivi et d'une évaluation efficaces des mécanismes de plainte.

¹²² Représentant spécial du Secrétaire général sur la violence contre les enfants, communiqué de presse du 14 avril 2014.

¹²³ Nations unies, *Rapport de l'expert indépendant chargé de l'étude des Nations unies sur la violence à l'encontre des enfants*, 2006, p.17.

¹²⁴ Better Care Network et UNICEF.

6.3.5

CONSERVATION DES DONNEES ET SUIVI EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Les Lignes directrices indiquent que les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement devraient pouvoir avoir contacté une personne de confiance à qui ils pourraient se confier et rapporter toute allégation d'atteinte à leurs droits en toute confidentialité (§98). Cependant, les systèmes de signalement ne sont pas efficaces s'ils n'entraînent pas de réponse efficace de la part des autorités responsables et compétentes chargées de résoudre ces problèmes.

Pour faciliter la prévention et le suivi, il faut absolument mettre en place un système efficace de conservation des données sur les questions liées à la protection de l'enfance et aux allégations de violence à l'encontre des enfants.

Au **Kenya**, peu de données sont disponibles sur les cas de violence à l'encontre des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement. En **Tanzanie**, malgré le fait que les parties prenantes assument des rôles spécifiques dans la protection de l'enfance, des difficultés subsistent dans le domaine du suivi, de l'évaluation et de la conservation des données relatives aux violations des droits fondamentaux, à la violence et aux plaintes.

Au **Malawi**, la loi prévoit la formation des personnes chargées de la prise en charge des enfants, afin qu'elles puissent respecter les dispositions légales concernant les actes de violence à l'encontre des enfants, en procédant notamment à un enregistrement correct des données. Cela s'applique surtout aux allégations de violence familiale, mais il est nécessaire d'établir des lignes directrices propres aux enfants bénéficiant d'une protection de remplacement.

Un certain nombre de rapports mettent en évidence l'amélioration des approches utilisées par la police et d'autres organismes responsables de la protection de l'enfance pour répondre aux problèmes liés à la protection de l'enfance.

Au **Malawi**, la police a mis en place des unités de soutien aux victimes et de protection de l'enfance à l'échelle du district afin de proposer des services adaptés aux enfants dans le besoin. En collaboration avec d'autres parties prenantes, une formation spécifique est proposée au personnel de ces unités et il est prévu de développer un système de soutien communautaire intégré en complément des mesures prises par la police.

Au **Kenya**, plusieurs policiers ont pu bénéficier d'une formation sur la façon de traiter les enfants nécessitant une prise en charge et une protection. Dans certains bureaux de police, des agents sont spécialement désignés pour traiter les questions relatives aux enfants. Ces bureaux disposent d'installations adaptées aux enfants, et ces derniers peuvent être placés pendant une période maximale de 48 heures avant qu'une solution de placement plus adaptée soit proposée. D'autres initiatives de lutte contre la maltraitance des enfants comprennent notamment : la formation de conseillers et leur affectation auprès des tribunaux par le biais d'initiatives gouvernementales ou de l'UNICEF ; des consultations privées proposées aux enfants et aux personnes chargées de leur prise en charge qui comparaissent devant un tribunal ; et un soutien supplémentaire proposé par les organisations non gouvernementales.

En **Zambie**, les organismes chargés de l'application de la loi, le département du Bien-être social, et le personnel des foyers pour enfants n'hésitent pas à intervenir lorsque des cas de maltraitance à l'encontre des enfants sont signalés. De plus, dans les bureaux de police, des unités de soutien aux victimes traitent les questions liées à la protection de l'enfance. Le gouvernement a proposé une formation sur la façon d'aborder les questions délicates (maltraitance et exploitation). Il a également mis en place des tribunaux et des unités de police adaptés aux enfants afin que ces derniers puissent bénéficier d'une assistance lors de leurs témoignages devant les tribunaux¹²⁵.

Au **Zimbabwe**, un système axé sur les victimes facilite l'accès à la justice des enfants victimes de violences sexuelles. Dans le pays, 230 bureaux de police sont dotés d'unités de soutien aux victimes composées de 483 agents de police qualifiés. En dépit de ces améliorations, de nombreuses lacunes subsistent dans ce système, notamment en ce qui concerne le financement et la coordination. Il faudrait aussi que le système soit décentralisé dans l'ensemble du pays¹²⁶.

¹²⁵ Save the Children UK, 2006.

¹²⁶ Aucune référence extérieure n'a été fournie.

Les auteurs de la recherche mettent en avant l'absence de coordination et de cohérence, et ce, malgré la mise en place effective de systèmes de protection des enfants, et la mise en œuvre d'initiatives dans toute la région.

D'après la Déclaration conjointe inter-agences sur la protection de l'enfance en Afrique subsaharienne (2013), des systèmes efficaces exigent : une approche multisectorielle et des politiques, une législation et une réglementation adaptées ; des structures et des fonctions bien définies, ainsi que des capacités adéquates ; des normes sociales favorables ; des mesures efficaces de promotion, de prévention et d'intervention ; des données et des informations de haute qualité pour la prise de décision ; et une gestion budgétaire efficace ainsi qu'une allocation de ressources suffisante¹²⁷. Ces normes semblent faire défaut dans la région, même si des exemples de bonnes pratiques ont été observés.

L'absence de systèmes solides de protection de l'enfance qui encouragent les enfants à s'exprimer et à participer aux processus dans le cadre d'une protection de remplacement à la fois formelle et informelle signifie que les enfants sont exposés à de graves risques de maltraitance et que les gouvernements ne parviennent pas à garantir leur droit au bien-être et à être protégés.

Recommandations :

Prise en charge informelle

- Les enfants bénéficiant d'une prise en charge informelle sont vulnérables à certains risques en matière de protection de l'enfance et ont besoin que des mécanismes adaptés à l'échelle locale identifient leurs problèmes et y répondent.
- Les mécanismes de protection de l'enfance à l'échelle communautaire devraient être correctement financés, contrôlés et évalués pour garantir la protection de tous les enfants et encourager leur participation.

Prise en charge formelle

- Les enfants bénéficiant d'une prise en charge formelle devraient avoir un accès illimité aux mécanismes de plainte et à une personne de confiance.
- Les gouvernements devraient garantir un accès universel à des mécanismes de dépôt de plaintes transparents, indépendants, confidentiels et efficaces selon la loi internationale fixée par le protocole facultatif OPC 3.
- Le personnel devrait être formé pour pouvoir traiter les plaintes et s'assurer que les enfants sont soutenus et protégés durant la procédure de plainte.

Mécanismes de conservation des données et de suivi

- Les données sur les questions liées à la protection de l'enfance devraient être recueillies localement et faire l'objet d'un suivi centralisé de manière à être correctement enregistrées et appliquées. Cette procédure devrait rester confidentielle, et l'accès devrait être limité aux personnes chargées du suivi.
- Tous les mécanismes de signalement devraient être transparents, solides, adaptés aux enfants et gérés de manière à ce que les enfants bénéficient de services judiciaires, d'une protection de remplacement adaptée et de services de réhabilitation, le cas échéant.

¹²⁷ Voir *Le renforcement des systèmes de protection de l'enfance en Afrique subsaharienne : un appel à l'action*.

7

Conclusion et messages de plaidoyer



-
- 7.1 RÉVISION DES RÉSULTATS**
 - 7.2 LACUNES EN MATIÈRE DE MISE EN ŒUVRE**
 - 7.3 RÉVISION DU CADRE DE MISE
EN ŒUVRE DES POLITIQUES**
 - 7.4 UNE APPROCHE COLLABORATIVE
EN FAVEUR DU CHANGEMENT**
 - 7.5 PRINCIPAUX MESSAGES DE PLAIDOYER**
 - 7.6 CONCLUSION**

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

- Annexe 1 : Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants
- Annexe 2 : Tableau de présentation de la méthodologie utilisée dans les rapports nationaux
- Annexe 3 : Tableaux juridiques

7.

CONCLUSION ET MESSAGES DE PLAIDOYER

Dans ce rapport, nous avons présenté dans quel contexte s'effectuait la protection de remplacement et quelles étaient les familles à risques en Afrique subsaharienne. Nous avons aussi détaillé les résultats obtenus à ce jour concernant la mise en œuvre des *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants* dans huit pays de la région.

Ce rapport de synthèse offre une vue d'ensemble des recherches effectuées dans la région et constitue un guide utile pour aider les gouvernements et les organisations non gouvernementales, régionales et internationales à formuler leurs objectifs et priorités politiques.

Le rapport montre clairement que l'échec de mise en œuvre des Lignes directrices entraîne de graves insuffisances dans les services dont l'objectif est d'empêcher que les enfants soient séparés de leur famille, de proposer une protection de remplacement adaptée et de protéger les enfants contre toute forme de mauvais traitement.

Un plaidoyer efficace consiste non seulement à rappeler l'importance des Lignes directrices (qui sont des normes figurant dans une résolution des Nations unies), mais aide aussi à comprendre, dans toutes leurs complexités, les difficultés de mise en œuvre que rencontrent les gouvernements, ainsi qu'à trouver des solutions pour créer un environnement dans lequel il est possible d'envisager un changement.

Pour chaque autorité nationale, régionale ou locale, ces enjeux sont différents et exigent des connaissances locales et des stratégies adaptées pour influencer certains acteurs, décisionnaires et détenteurs de pouvoir. Cependant, les « forces mondiales » façonnent également ces stratégies locales et influencent les environnements dans lesquels elles sont en place.

Ce dernier chapitre aborde la question de ces « forces mondiales », à savoir quels sont les traits communs qui compromettent la capacité des gouvernements à procéder à une mise en œuvre efficace des Lignes directrices ou à agir en tant qu'organe responsable de fournir une protection de remplacement et un soutien aux enfants.

Premièrement, nous passerons en revue certains des principaux résultats en vue de donner un aperçu des caractéristiques de la protection de remplacement dans la région.

Deuxièmement, nous identifierons les lacunes entre la prise de décisions et la mise en œuvre des politiques, et identifierons les différents contextes politiques, économiques et sociaux qui compliquent la mise en œuvre.

Troisièmement, nous reviendrons sur la question du cadre de mise en œuvre des politiques, soit l'infrastructure qui confère au gouvernement le pouvoir d'agir, et mettrons en évidence trois lacunes pouvant être corrigées grâce à un plaidoyer efficace.

Enfin, nous proposerons de formuler trois messages de plaidoyer en vue d'un changement reconnaissant les rôles et responsabilités de chacun des acteurs et des parties prenantes dans le secteur de la protection de remplacement, notamment le gouvernement, les acteurs non étatiques tels que les donateurs, le secteur privé, les ONG et la société civile, ainsi que les communautés locales, les familles et les enfants, à la fois en tant que bénéficiaires et partenaires.

En effet, l'objectif de ce chapitre est d'entamer un débat qui permettra de formuler un plaidoyer efficace à différents niveaux et de répondre aux questions suivantes :

- Pourquoi une mise en œuvre efficace des Lignes directrices est-elle si difficile pour les gouvernements de la région ?
- Que peut-on faire pour promouvoir un environnement propice à la mise en œuvre et qui réponde enfin aux besoins des enfants et des familles tout en respectant leurs droits ?

Bien entendu, il est impossible de fournir des réponses complètes à ces questions. Cette tâche revient aux défenseurs locaux des droits qui agissent selon les conditions locales particulières et connaissent les parties prenantes et les complexités politiques. Ainsi, nous dressons dans ce chapitre un portrait de la région et commençons à développer des pistes de réflexion sur la façon dont pourront être gérées les difficultés liées à la mise en œuvre des Lignes directrices à l'avenir.

7.1

REVISION DES RESULTATS

Les principaux résultats, correspondant aux titres de chaque chapitre, sont directement liés aux lacunes en matière de gouvernance, à un manque de ressources fiables, prévisibles et durables, et à un manque de collecte de données et d'informations. Ces lacunes entraînent une réponse non adaptée aux besoins des familles et des enfants.

Prévention

Dans le chapitre concernant la prévention de l'admission des enfants en protection de remplacement, nous avons conclu que les services de prévention ne sont pas suffisants et sont peu coordonnés (ainsi, seule une faible proportion de la population dans le besoin en bénéficie), et sont essentiellement financés par des organisations non étatiques.

Prestation de services

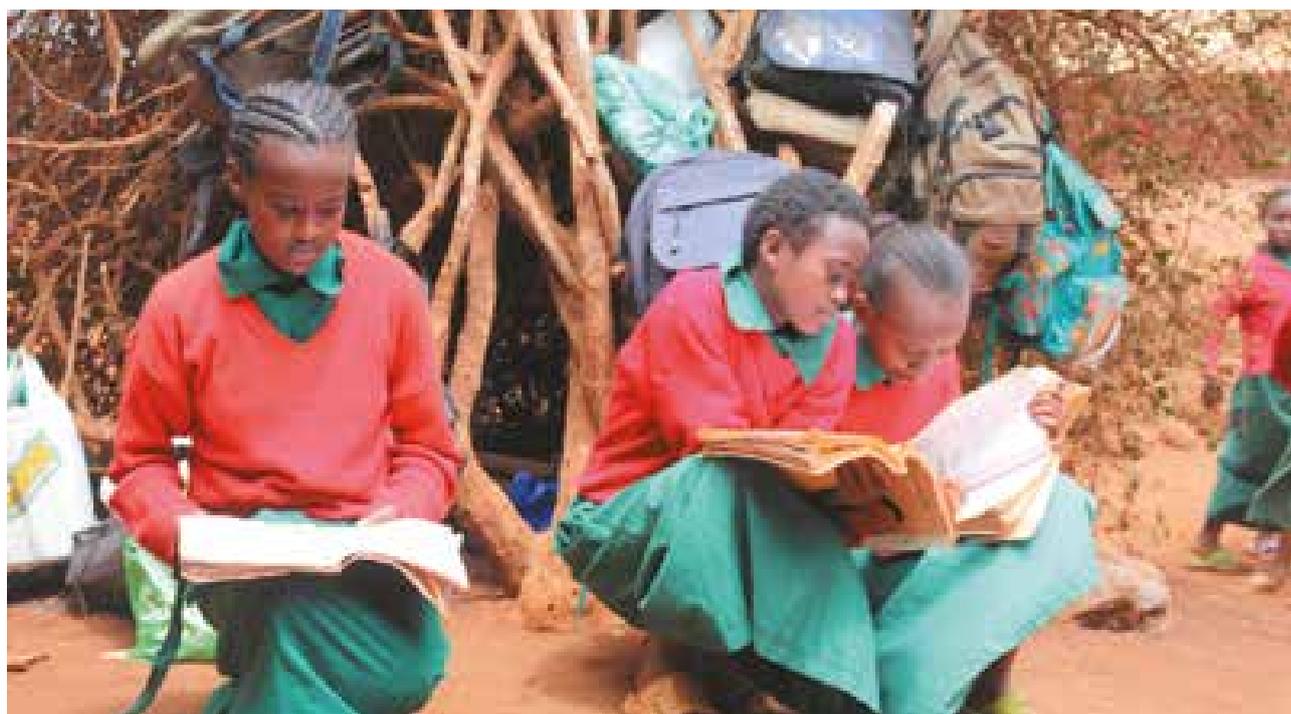
Lorsque nous avons pris en compte la prestation des services de protection de remplacement, nous avons clairement mis en lumière un manque de prise en charge formelle. Nous avons observé que l'absence de soutien de l'Etat en faveur des personnes responsables de la prise en charge des enfants pesait lourdement sur les différents types de prise en charge informelle.

L'éventail de services de prise en charge formelle est également limité (il manque surtout de solutions de prise en charge de type familial) et ne suffit pas pour garantir que les décisions sont prises dans l'intérêt supérieur de l'enfant et

qu'une protection de remplacement adaptée est disponible pour les enfants, en fonction de leurs besoins individuels. Le chapitre a surtout mis en lumière le fait que le placement en institution n'était pas toujours de haute qualité et qu'il était essentiellement fourni par des organisations non étatiques qui ne respectent pas forcément les réglementations et normes de l'Etat.

Nous avons également mis en évidence le fait que les structures d'accueil de la région, qui constituent la forme de prise en charge formelle la plus répandue, sont souvent de nature institutionnelle. Ces structures adoptent également une culture institutionnelle qui ne tient pas vraiment compte de l'individualité des enfants, ni de leurs besoins affectifs, et qui a tendance à les tenir éloignés du monde extérieur¹²⁸. De ce fait, les enfants se trouvent dans un environnement peu propice à leur épanouissement et à leur bien-être. Renvoyant à l'échec des autorités en matière d'enregistrement et d'inspection des structures d'accueil (traité en détail dans le chapitre 3), la prolifération des structures non enregistrées et non inspectées expose les enfants à un risque de subir des préjudices et, dans certains cas, donne lieu à de graves atteintes à leurs droits fondamentaux.

En raison d'une sortie de prise en charge incohérente et de piètre qualité elle aussi, les enfants quittent le placement et retournent au sein de leur communauté sans bénéficier d'un soutien, ce qui laisse craindre de nouveaux risques en matière de droits des enfants et de protection de l'enfance.



128 *En marche*, p.35.

Protection

Dans le chapitre concernant la protection de l'enfance, nous avons montré les risques élevés de mauvais traitements, de violence et d'exploitation auxquels sont exposés les enfants vulnérables et nous avons abordé certains mécanismes visant à les protéger de ces fléaux. Si des exemples de bonnes pratiques sont mis en avant dans ce chapitre, notamment les initiatives de protection de l'enfance à l'échelle communautaire et les mécanismes formels de plainte pour la protection de remplacement, nous avons conclu que la mise en œuvre est à la fois faible et incohérente et que le suivi des systèmes de protection de l'enfance n'est pas adapté.

Les thèmes récurrents de cette recherche (manque de direction, de planification et de coordination des services, manque de ressources, absence de données et d'informations pour orienter les processus de planification et de politiques en vue d'une fourniture efficace des services) font écho aux difficultés décrites dans le cadre de mise en œuvre des politiques. Ils illustrent les effets des carences en matière de gouvernance et leur impact sur la qualité des services et des résultats obtenus pour les enfants dans la région. En effet, ils mettent en lumière de graves lacunes dans la mise en œuvre des politiques à l'échelle nationale, régionale et locale.



© Jennifer van Wyk

7.2 LACUNES EN MATIÈRE DE MISE EN ŒUVRE

Les Lignes directrices reconnaissent qu'il est nécessaire de mettre en place des mesures pour promouvoir leur application (§24 à §26), comprenant notamment la fourniture de ressources adaptées et le rôle du gouvernement à garantir la coopération entre les ministères, ainsi qu'à déterminer la nécessité de la coopération internationale et d'en faire la demande, et enfin, à développer des lignes directrices spécifiques nationales ou professionnelles. Dans ce sens, elles reconnaissent que les voies d'action pour la mise en œuvre varient en fonction du contexte national.

Les recherches effectuées suggèrent que la mise en œuvre des Lignes directrices est généralement incohérente dans l'ensemble des huit pays. Les lacunes en matière de mise en œuvre, définies comme la différence entre les solutions adoptées dans les documents juridiques et leur mise en œuvre effective¹²⁹, sont devenues un thème commun et tous les acteurs du système de protection de remplacement en sont responsables.

On constate cependant de bonnes pratiques dans la région, ce qui indique que dans un contexte favorable, la mise en œuvre est envisageable. Un tel contexte implique notamment

une volonté politique, une coordination suffisante des acteurs, des ressources adaptées et des connaissances solides concernant les outils nécessaires à une prise en charge des enfants de qualité.

Toutefois, l'absence de mise en œuvre est en définitive le résultat de plusieurs facteurs sous-jacents communs dans les domaines politique, économique et socioculturel¹³⁰. Ces facteurs sont propres à chaque pays, voire à chaque région et doivent être traités par des décideurs et défenseurs spécialisés. Ces lacunes sont généralement étroitement liées à la gouvernance de chaque pays. Elles font partie du cadre général politique, économique et social.

Malgré tout, dans les cadres de mise en œuvre des politiques de l'ensemble des pays, les thèmes qui se dégagent nous permettent de mieux comprendre quels types de changements sont nécessaires dans la région pour faciliter la mise en œuvre des Lignes directrices. Les facteurs défavorables créent un environnement dans lequel il est difficile, voire impossible pour les gouvernements de garantir que les intentions en matière de législation et les décisions se concrétisent¹³¹.

129 NADGRODKIEWICZ, Anna, MAIKO NAKAGAKI et MARKO TOMICIC, Center for International Private Enterprise and Global Integrity, *Improving Public Governance: Closing the Implementation Gap between Law and Practice*, 2012, p.1.

130 Ibid, p.14.

131 Ibid, p.3.

7.3

REVISION DU CADRE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES : CONSEQUENCES POUR LE PLAIDOYER

Tout en reconnaissant que les voies d'action en vue du changement seront propres au contexte local, les travaux de recherche ont permis d'identifier des facteurs communs dans l'ensemble des pays qui limitent la capacité des gouvernements à mettre en œuvre les Lignes directrices. Ces limitations sont classées selon trois thèmes.

- **Gouvernance** : capacité du gouvernement à mener et coordonner des activités et superviser les opérations.
- **Connaissances** : capacité du gouvernement à collecter des données significatives sur les enfants privés de prise en charge parentale en vue de développer des politiques appropriées et de garantir une protection de remplacement adaptée.
- **Ressources** : capacité du gouvernement à augmenter, maintenir et orienter les ressources.

Sans ces trois compétences, la capacité de l'Etat à assumer la mise en œuvre des Lignes directrices est sérieusement compromise. De plus, la recherche met en évidence le fait que ces trois caractéristiques sont interdépendantes, liées et se renforcent mutuellement pour combler les lacunes en matière de mise en œuvre. Un point faible ou un point fort dans un domaine entraîne un point faible ou un point fort dans les autres. Ces liens sont décrits dans la figure suivante.

La gouvernance est primordiale

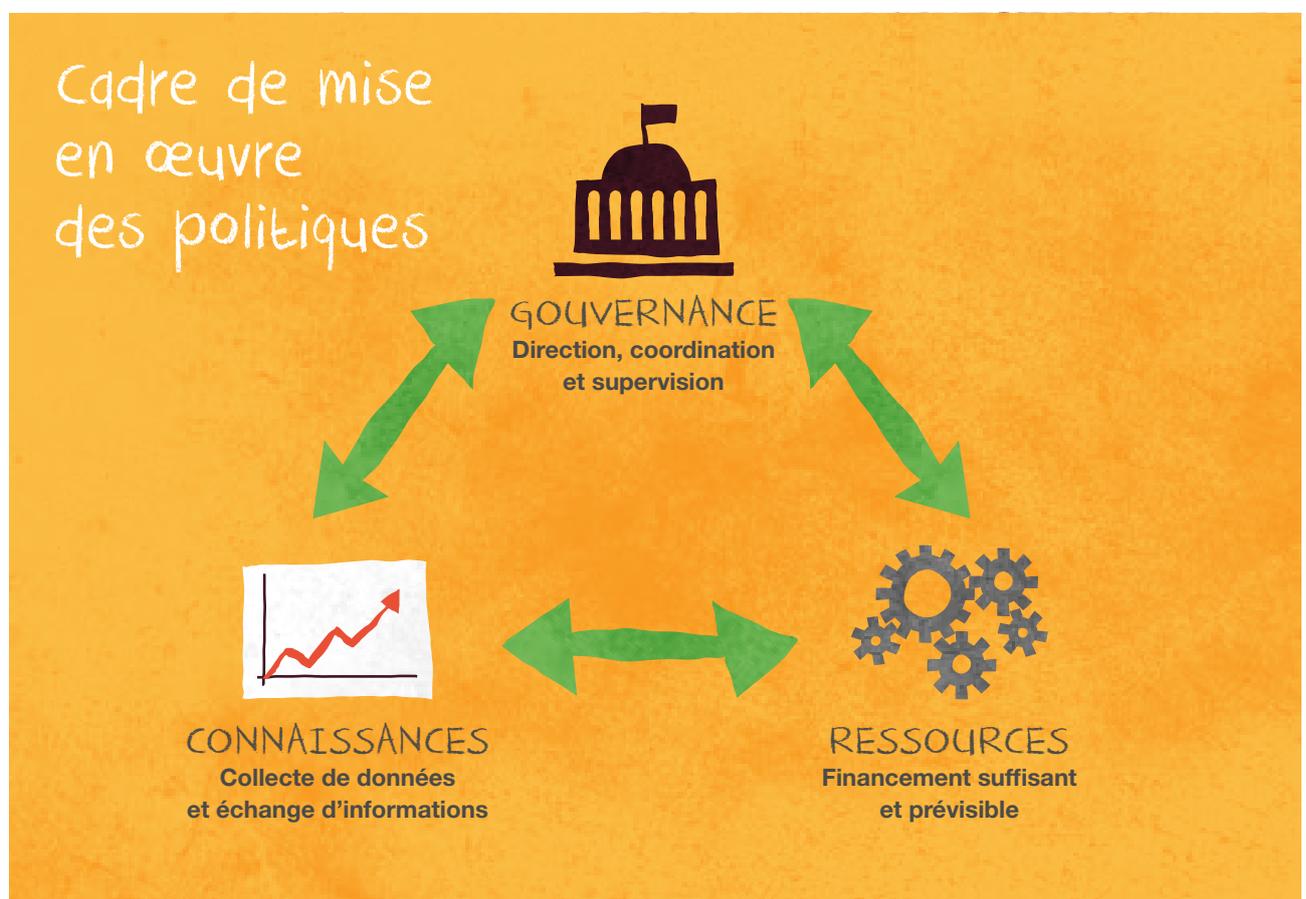
Les bâtons liés ensemble sont incassables ~ Proverbe kenyan

Dans certains rapports, il est évident que les flux d'aide au développement canalisés par les organismes étrangers et les ONG ont un effet néfaste sur la capacité des gouvernements à coordonner les services ou la protection de remplacement. Il semble que certains organismes humanitaires qui travaillent en groupes n'ont pas besoin d'obtenir l'approbation de l'Etat et que les Etats n'ont pas sollicité la participation de ces organismes dans la planification des services.

Pour améliorer la gouvernance, les gouvernements doivent assumer leur rôle de décisionnaire dans la planification, la supervision et le contrôle des ressources de la protection de remplacement. Pour ce faire, ils ont besoin de flux de ressources suffisants et durables, ainsi que des informations sur les enfants afin de pouvoir guider la planification et l'élaboration des politiques grâce à des données factuelles.

Une orientation, une coordination et une supervision stratégique solides donneront lieu à :

- de meilleurs résultats pour les enfants et les familles. En effet, un plus grand nombre d'enfants et de familles auront accès à des services qui répondent à leurs besoins particuliers.



Les connaissances pour assumer de nouvelles tâches

La connaissance sans sagesse est comme de l'eau dans le sable ~ Proverbe guinéen

Les Lignes directrices évoquent l'importance de l'échange des connaissances et du travail en réseau entre les organismes (§70) lors de la mise en œuvre des normes et soulignent l'importance de formuler des politiques fondées « sur des informations et des données statistiques solides » (§69). La rareté des données mise en avant dans notre recherche, qui limite l'étendue des connaissances sur les questions à résoudre, et l'absence d'un organe unique pour la fourniture de services sont des préoccupations communes à la plupart des pays.

La collecte de données nationales fiables sur les besoins des enfants et la fourniture de la protection de remplacement permettra :

- aux gouvernements d'avoir une compréhension plus approfondie et détaillée de leurs systèmes de prise en charge ;
- de guider les processus de planification afin de garantir l'extension des services à l'ensemble du pays ;
- d'obtenir de meilleurs résultats pour les enfants et les familles en leur permettant d'accéder aux services dont ils ont besoin.

Gestion des ressources

Si tu veux marcher vite, marche seul ; si tu veux marcher loin, marche avec les autres ~ Proverbe africain

Dans tous les pays étudiés, des services sont dispensés, mais pas de façon cohérente, et la plupart des familles les plus vulnérables n'en bénéficient pas. Les donateurs, les ONG et l'Etat devront collaborer plus efficacement pour mettre en commun leurs ressources et garantir une prestation uniforme des services de haute qualité en faveur des enfants et familles dans le besoin. Des ressources sont également nécessaires pour améliorer la collecte de données pour les processus de planification et s'assurer que les gouvernements sont en mesure d'assumer leur rôle de direction, de supervision et de coordination.

La mise en commun et la coordination des ressources permettront :

- de garantir des services de haute qualité et accessibles pour les enfants et leurs familles ;
- aux gouvernements de recueillir des données concernant les populations les plus vulnérables et de prévoir, de manière adéquate, leurs besoins en matière de protection de remplacement ;
- de renforcer le rôle de direction, de supervision et de coordination des autorités gouvernementales afin de s'assurer que les services proposés répondent aux normes énoncées dans les Lignes directrices.



© Annemarie Troger

Ces trois éléments ne garantissent pas nécessairement le succès des gouvernements puisque d'autres facteurs peuvent également entrer en jeu. Il est possible, par exemple, qu'il n'y ait pas de volonté politique ou que les processus soient freinés par des élites locales, des problèmes de corruption ou d'autres lacunes en matière de gouvernance à l'échelle locale. Cependant, ils offrent une base sur laquelle il sera possible d'entamer des travaux de plaidoyer en faveur d'un véritable changement.

En prenant en compte les priorités ainsi que les étapes nécessaires au changement, les décideurs vont agir de manière planifiée et sur la base d'échange¹³².

Dans sa Résolution 64/142, l'Assemblée générale des Nations unies accueille avec satisfaction les *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants* « en tant qu'ensemble d'orientations pouvant servir de fondement aux politiques et aux pratiques » et encourage les Etats à se charger de leur mise en œuvre. Cependant, elle reconnaît aussi le rôle d'un éventail d'acteurs et de parties prenantes dans cette réalisation.

Ces acteurs sont les décisionnaires, les personnes chargées de la prise en charge des enfants et les bénéficiaires à tous les niveaux de processus : les ministères gouvernementaux et responsables qui ont délégué leurs pouvoirs, les organisations non gouvernementales comme les donateurs, les organisations internationales, le secteur privé et la société civile. Parmi ces acteurs, il faut également compter les personnes chargées de la prise en charge des enfants qui ont un contact direct avec les bénéficiaires, ainsi que les bénéficiaires : les communautés, les familles et les enfants.

Collaboration avec les bénéficiaires

On oublie souvent l'importance des enfants, des familles et des communautés dans la mise en œuvre des politiques à l'échelle locale. Pourtant, la participation et l'autonomisation des bénéficiaires de la protection de remplacement sont cruciales. Il est évident que les lois ne prennent sens que s'il existe une volonté politique, des exigences locales et une capacité locale pour les mettre en œuvre¹³³. Parallèlement, la CIDE souligne l'importance de la participation des enfants qui est l'un des quatre principes fondamentaux de la Convention. Plus précisément, les Etats doivent impérativement prendre des mesures adaptées pour mettre pleinement en œuvre le droit des enfants à exprimer leur point de vue.

Les rapports des pays de la région montrent une participation très limitée des enfants et des familles, une faible consultation lors de la prise de décision, et des mécanismes limités pour que les enfants déposent plainte ou expriment leurs préoccupations. Il s'agit d'un enjeu de taille pour un système qui devrait encourager la participation des enfants, des familles et des communautés, et pas seulement dans les processus préétablis, mais dans leur conception en faveur de groupes vulnérables précis.

Pour combler les lacunes, la participation est essentielle. Sans cette participation et malgré les meilleures politiques du monde, l'expérience des familles et des enfants dans le besoin risque fort d'être négative.

Il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur l'engagement des communautés, des familles et des enfants pour encourager leur participation à la conception, à l'exploitation et à la supervision des services qui leur sont destinés. Cela augmentera les chances de parvenir à une mise en œuvre efficace des Lignes directrices, puisque les communautés peuvent exiger une prise en charge de qualité en faveur des membres les plus vulnérables de la société. Un tel engagement garantit également que les gouvernements sont conscients des conséquences imprévues de leurs politiques et qu'ils sont capables d'en tenir compte.

Responsabilités du gouvernement

Les gouvernements sont responsables de la mise en œuvre des Lignes directrices. Pour ce faire, ils doivent travailler en collaboration avec d'autres organismes. En raison des nombreuses difficultés de développement dans les pays étudiés dans le cadre de cette recherche, la collaboration constitue un défi éminemment complexe.

Ce défi peut être en partie relevé en mobilisant des ressources pour faire en sorte que les politiques nationales soient conformes aux Lignes directrices, et il est évident que dans la région, la législation et les politiques sont élaborées à cet effet. Cependant, comme nous l'avons vu, la mise en œuvre de ces politiques nécessite des mécanismes solides de gouvernance et de responsabilité de manière à ce que les politiques soient appliquées sur le terrain et aient un impact significatif pour les bénéficiaires.

Le gouvernement n'assumera véritablement son rôle de direction qu'en mettant en place des mécanismes favorisant la collaboration entre les différents prestataires de protection de remplacement. Les ressources investies dans la construction de relations de confiance solides avec les acteurs non étatiques, à savoir les donateurs, les prestataires du secteur privé, les ONG et la société civile, peuvent initier un véritable changement dans le secteur de la protection de remplacement. Il s'agit notamment de la collecte de données et de l'échange d'informations en vue de planifier la mise en œuvre de façon adéquate et stratégique en coopération avec les partenaires.

En outre, l'importance du gouvernement en tant qu'autorité principale garantissant une supervision adéquate des services contribuera à garantir la responsabilité dans tout le système. La preuve que les gouvernements disposent de mécanismes insuffisants et dénués de ressources pour l'enregistrement des structures et leur surveillance témoigne de l'importance de mettre en place des systèmes indépendants de haute qualité pour superviser le fonctionnement des services dans la région.

¹³² *En marche*, p.129.

¹³³ NADGRODKIEWICZ, Anna, Maiko NAKAGAKI et Marko TOMICIC, Center for International Private Enterprise and Global Integrity, *Improving Public Governance: Closing the Implementation Gap between Law and Practice*, 2012, p.5.

Les gouvernements devraient également mettre en place des mécanismes permettant aux enfants de participer pleinement au processus décisionnel, de prendre la parole et faire entendre leurs voix et leurs préoccupations lorsque la protection de remplacement ne répond pas à leurs besoins individuels ou les expose à des dangers. Cette boucle de rétroaction constitue également un point de contrôle pour les gouvernements et les décideurs permettant de garantir l'efficacité et l'utilité des services en place.

Collaboration non étatique

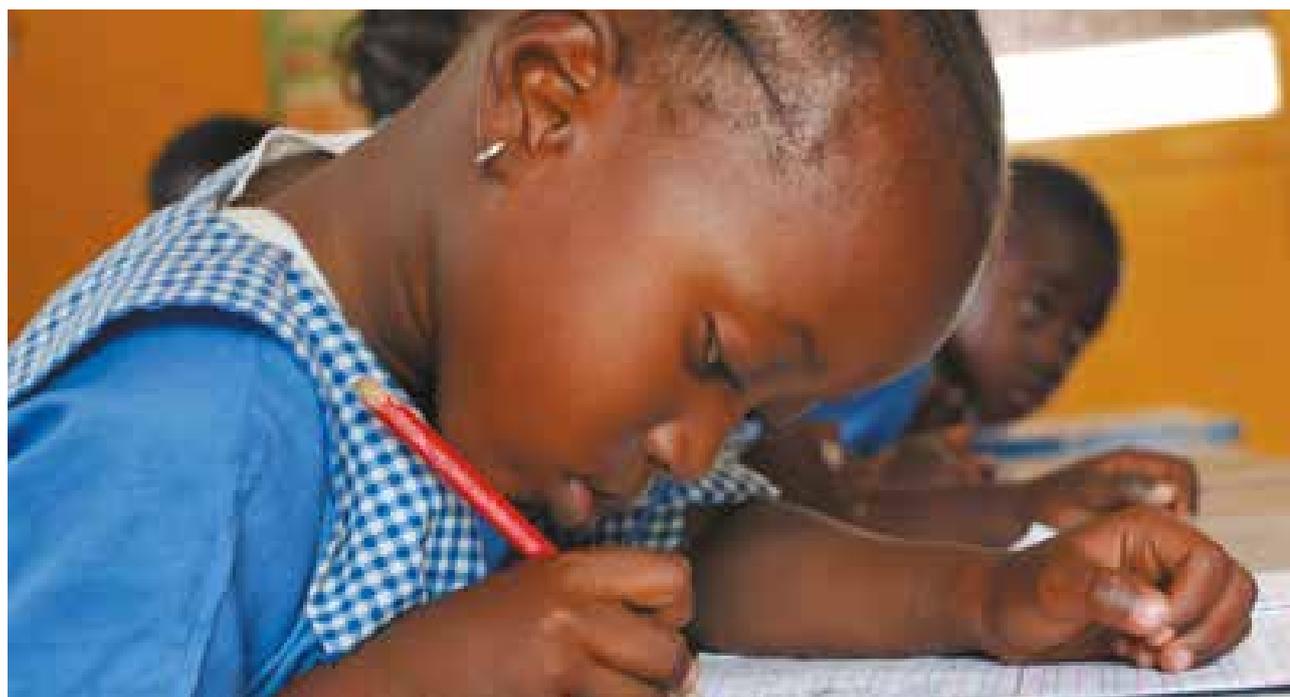
Les organisations non gouvernementales, les organisations internationales, les donateurs et le secteur privé jouent un rôle important dans le domaine de la protection de remplacement dans la région. Sous des formes diverses, ils sont également responsables de la mise en œuvre des politiques gouvernementales, du financement des services et ont un contact direct avec les enfants.

Les donateurs internationaux, en particulier, sont tenus de respecter des normes internationales. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et le Programme d'action d'Accra les engagent à rendre l'aide plus efficace¹³⁴, en renforçant notamment les stratégies nationales de développement, en fournissant un financement prévisible et pluriannuel et en assumant un rôle dans la mise en œuvre d'un suivi et d'une évaluation efficaces.

Reconnaissant les contextes de chaque pays et les différentes capacités des gouvernements, il ressort de nos recherches que le fait de coopérer avec les gouvernements en vue d'élaborer des politiques fondées sur des faits, de planifier des stratégies dont les flux de financement sont prévisibles et responsables, et de veiller à ce que des mécanismes de suivi soient en place contribuera grandement à combler les lacunes en matière de mise en œuvre dans le secteur de la protection de remplacement.

Le secteur privé et d'autres organisations non étatiques qui agissent en tant que prestataires doivent également faire en sorte que leur travail soit conforme aux Lignes directrices et respecte les normes nationales. Ces organisations jouent un rôle dans la coordination des services prioritaires et la planification pour éviter les doubles emplois et faire en sorte que la prestation de services est cohérente pour les familles et les enfants dans le besoin.

Toutes les organisations non étatiques qui travaillent avec les enfants et les familles vulnérables ont la possibilité et la responsabilité d'échanger leurs informations de manière constructive, respectueuse et utile à des fins de surveillance et de planification gouvernementale. La collecte de données précises et fiables permettant d'identifier les enfants nécessitant des services de protection de remplacement et les causes profondes de l'admission des enfants est d'une importance capitale pour les gouvernements et autres décideurs, car elle leur permet de planifier et mettre en œuvre la protection de remplacement.



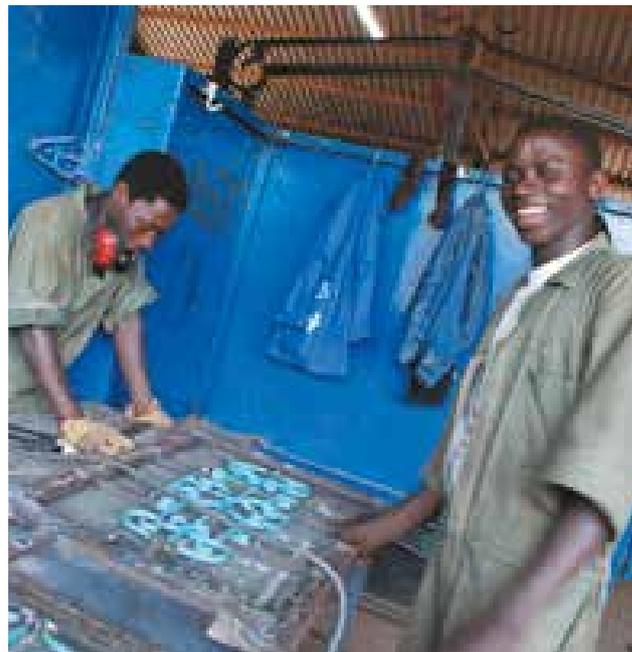
134 Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra (2005), voir : <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/34579826.pdf>.

7.5

PRINCIPAUX MESSAGES DE PLAIDOYER

Une mise en œuvre réussie des Lignes directrices implique les éléments décrits ci-dessous.

- **Un engagement actif avec les communautés locales, les familles et les enfants.** En tant que bénéficiaires de la protection de remplacement, ils devraient pouvoir s'exprimer sur les services qui leur sont destinés et les décisions qui sont prises dans leur intérêt.
- **Des gouvernements habilités à assumer un rôle de direction dans la gouvernance en matière de protection de remplacement.** Cela signifie qu'ils sont chargés de diriger la supervision et la coordination de la protection de remplacement et de créer des partenariats avec d'autres parties prenantes.
- **Des organisations non étatiques coopératives et responsables.** Les acteurs non étatiques (donateurs internationaux, secteur privé et société civile, organisations non gouvernementales) devraient coopérer avec les gouvernements et leur fournir les ressources et les connaissances nécessaires pour assurer une protection de remplacement de qualité.



© Claire Ladvicivius

7.6

CONCLUSION

*Pour aller de l'avant, il est nécessaire de mettre l'accent sur le fait que les progrès seront croissants*¹³⁵.

Pour ce faire, alors que les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants existent depuis cinq ans, il importe de les considérer telles qu'elles étaient prévues : à savoir, des politiques et pratiques réalistes et pouvant être mises en œuvre dans les divers contextes politiques, sociaux et économiques.

Ce rapport nous invite à nous engager à accomplir des progrès considérables en faveur de la mise en œuvre des Lignes directrices à un rythme sans cesse croissant, pour apporter des changements et améliorer la vie des enfants qui représentent près de 50 % de la population dans la région. Cela est essentiel pour assurer le développement et le bien-être de chaque enfant, et pour l'épanouissement futur de nos communautés et de la société.

Nous devons tous agir pour parvenir au changement de nos systèmes et nos actions doivent être fondées sur une entente constructive et doivent surtout refléter des approches novatrices. Il n'y a pas une voie unique pour parvenir au changement. En fonction du contexte, nous adopterons des rythmes de travail différents, mais ces rythmes, dans toutes leurs différences, devront être respectés et entendus comme un appel collectif en vue d'un changement réel et positif dans la vie des membres les plus vulnérables de nos sociétés.

135 *En marche*, p.129.



BIBLIOGRAPHIE

Conventions internationales et régionales

Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 1999,
<http://www1.umn.edu/humanrts/africa/f-afchild.html>

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et Programme d'action d'Accra (2008),
<http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/34579826.pdf>.

Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, 1989,
<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

Publications

BROWNE, Kevin, Save the Children, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, 2009.

CANTWEEL, Nigel et Emmanuel SHERWIN, SOS Villages d'Enfants International, *Outil d'évaluation de la mise en oeuvre des Lignes directrices des Nations unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, 2013.

CANTWEEL, Nigel, Jennifer DAVIDSON, Susan ELSLEY, Ian MILLIGAN et Neil QUINN, CELCIS, *En marche vers la mise en oeuvre des « Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants »*, 2012.

EveryChild, *Missing: Children without Parental care in International Development Policy*, 2009.

Forum africain de la politique de l'enfant, *Rapport africain sur le bien-être de l'enfant : Budgétiser pour les enfants*, 2011.

Groupe de travail inter-institutions sur les systèmes de protection de l'enfance en Afrique subsaharienne, *Renforcer les systèmes de protection de l'enfance en Afrique subsaharienne : Document de travail*, 2012.

NADGRODKIEWICZ, Anna, Maiko NAKAGAKI et Marko TOMICIC, Center for International Private Enterprise and Global Integrity, *Improving Public Governance: Closing the Implementation Gap between Law and Practice*, 2012.

Nations unies, *Rapport de l'expert indépendant chargé de l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants*, 2006.

Plan International, *Universal Birth Registration: Permanent Proof of Identity in a Turbulent World*, 2005.

Programme des Nations unies pour le développement, Commission économique pour l'Afrique, Union africaine, Groupe de la Banque africaine de développement, *Rapport OMD 2013 : Evaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : Sécurité alimentaire en Afrique : enjeux, défis, enseignements*, 2013.

Programme des Nations unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2013 : L'essor du Sud*, 2013.

SANTOS PAIS, Marta, UNICEF, *L'enregistrement à la naissance : un droit pour commencer*, 2002.

Save the Children, *Kinship Care: Providing Positive and Safe Care for Children Living Away from Home*, 2007.

UNICEF, *Alternative Care for Children in Southern Africa: Progress, Challenges and Future Directions*, 2008.

UNICEF, *La situation des enfants dans le monde : Exclus et invisibles*, 2006.

UNICEF, ONUSIDA et Plan présidentiel d'urgence d'aide à la lutte contre le SIDA, *Les générations orphelines et vulnérables d'Afrique : les enfants affectés par le sida*, 2006.

UNICEF, *Stratégie de l'UNICEF pour la protection de l'enfance*, 2008.

Les rapports de chaque pays ont constitué les principales sources d'information pour l'élaboration du présent rapport. Ces rapports ont été rédigés dans le cadre du projet Prends soin de moi ! de SOS Villages d'Enfants International et peuvent être consultés en ligne à cette adresse : **www.care-for-me**.

ANNEXE 1 : LIGNES DIRECTRICES RELATIVES A LA PROTECTION DE REMPLACEMENT POUR LES ENFANTS

Nations Unies

A/RES/64/142*



Assemblée générale

Distr. générale
24 février 2010

Soixante-quatrième session
Point 64 de l'ordre du jour

Résolution adoptée par l'Assemblée générale

[sur la base du rapport de la Troisième Commission (A/64/434)]

64/142. Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

L'Assemblée générale,

Réaffirmant la Déclaration universelle des droits de l'homme¹ et la Convention relative aux droits de l'enfant² et célébrant le vingtième anniversaire de la Convention en 2009,

Réaffirmant également toutes les résolutions antérieures sur les droits de l'enfant du Conseil des droits de l'homme, de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale, dont les plus récentes sont les résolutions du Conseil 7/29 du 28 mars 2008³, 9/13 du 24 septembre 2008⁴ et 10/8 du 26 mars 2009⁵, et sa résolution 63/241 du 24 décembre 2008,

Considérant que les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, dont le texte est annexé à la présente résolution, énoncent des orientations souhaitables en matière de politique et de pratique dans le but de promouvoir la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant et des dispositions pertinentes d'autres instruments juridiques internationaux concernant la protection et le bien-être des enfants privés de protection parentale ou risquant de se retrouver dans une telle situation,

1. *Accueille avec satisfaction* les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, qui figurent en annexe à la présente résolution, en tant qu'ensemble d'orientations pouvant servir de fondement aux politiques et aux pratiques ;

* Nouveau tirage pour raisons techniques (13 avril 2010)

¹ Résolution 217 A (III).

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1577, n° 27531.

³ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 53 (A/63/53)*, chap. II.

⁴ *Ibid.*, *Supplément n° 53A (A/63/53/Add.1)*, chap. I.

⁵ *Ibid.*, *soixante-quatrième session, Supplément n° 53 (A/64/53)*, chap. II, sect. A.

09-47036*



Merci de recycler

2. *Encourage* les États à tenir compte des Lignes directrices et à les porter à l'attention des organes législatifs, exécutifs et judiciaires compétents de l'État, des défenseurs des droits de l'homme et des avocats spécialisés dans le domaine, des médias et du grand public ;

3. *Prie* le Secrétaire général, dans les limites des ressources existantes, de prendre des mesures pour diffuser les Lignes directrices dans toutes les langues officielles de l'Organisation et notamment de les communiquer aux États Membres, aux commissions régionales et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes.

*65^e séance plénière
18 décembre 2009*

Annexe

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

I. Objet

1. Les présentes Lignes directrices sont destinées à renforcer la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant² et des dispositions pertinentes des autres instruments internationaux relatives à la protection et au bien-être des enfants privés de protection parentale ou risquant de l'être.

2. Sur la base de ces instruments internationaux et compte tenu du corpus de connaissances et d'expériences qui se développe dans ce domaine, les présentes Lignes directrices fixent des orientations souhaitables pour la politique et la pratique. Elles sont destinées à être largement diffusées dans tous les secteurs directement ou indirectement concernés par les questions relatives à la protection de remplacement, et visent en particulier à :

a) Appuyer les efforts faits pour assurer le maintien ou le retour de l'enfant dans sa famille ou, à défaut, pour trouver une autre solution appropriée et permanente, y compris au moyen de l'adoption et de la *kafala* de droit islamique ;

b) Veiller à ce que, lors de la recherche de telles solutions permanentes ou dans les cas où ces solutions s'avèrent impossibles ou ne répondent pas à l'intérêt supérieur de l'enfant, les formes de protection de remplacement les plus adaptées soient définies et mises en œuvre, dans des conditions qui favorisent le développement complet et harmonieux de l'enfant ;

c) Aider et encourager les gouvernements à mieux assumer leurs responsabilités et leurs obligations dans ces domaines, en gardant à l'esprit le contexte économique, social et culturel de chaque État ;

d) Guider les politiques, les décisions et les activités de toutes les entités concernées par la protection sociale et le bien-être des enfants tant dans le secteur public que dans le secteur privé, y compris la société civile.

II. Principes généraux et perspectives

A. L'enfant et la famille

3. La famille étant la cellule fondamentale de la société et le contexte naturel de la croissance, du bien-être et de la protection des enfants, les efforts devraient en

priorité viser au maintien ou au retour de l'enfant auprès de ses parents ou, le cas échéant, d'autres membres de sa famille proche. L'État devrait veiller à ce que les familles aient accès à des formes de soutien dans leur rôle d'éducation.

4. Tous les enfants et tous les jeunes devraient vivre dans un environnement favorable, protecteur et attentionné qui encourage le développement de leur potentiel. Les enfants qui ne bénéficient pas d'une protection parentale suffisante ou qui sont privés de protection parentale sont particulièrement exposés au risque de ne pas bénéficier d'un tel environnement favorable.

5. Lorsque, même avec une assistance appropriée, la famille de l'enfant est incapable d'assurer sa prise en charge, abandonne l'enfant ou le confie à un tiers, l'État est tenu de protéger les droits de l'enfant et de prévoir une protection de remplacement adaptée, avec le concours ou par le biais des autorités locales compétentes et d'organisations de la société civile dûment habilitées. Il incombe à l'État, par le biais des autorités compétentes, de superviser la sécurité, le bien-être et le développement de tout enfant bénéficiant d'une protection de remplacement et d'assurer un réexamen régulier du caractère approprié du système de protection de remplacement mis en place.

6. Toutes les décisions, initiatives et approches relevant du champ d'application des présentes Lignes directrices devraient être adoptées au cas par cas, notamment dans l'objectif d'assurer la sûreté et la sécurité de l'enfant, et doivent s'appuyer sur l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant concerné, conformément au principe de non-discrimination et compte dûment tenu d'une perspective d'égalité entre les sexes. Elles devraient pleinement respecter le droit de l'enfant d'être consulté et de voir ses opinions dûment prises en considération, compte tenu de ses capacités et étant entendu qu'il doit avoir accès à toute l'information nécessaire. Tout doit être fait pour que ces consultations et la fourniture d'informations se fassent dans la langue choisie par l'enfant.

7. Dans le cadre de l'application des présentes Lignes directrices, la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant doit viser à définir, pour les enfants privés de protection parentale ou risquant de l'être, des pistes d'action qui soient propres à répondre au mieux à leurs besoins et à leurs droits, en tenant compte de leur épanouissement personnel et de leurs droits dans leur environnement familial, social et culturel et de leur statut en tant que sujets de droits, tant au moment de la détermination qu'à plus long terme. Le processus de détermination devrait tenir compte, entre autres, du droit de l'enfant d'être entendu et de voir ses opinions prises en compte selon son âge et sa maturité.

8. Les États devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques globales d'aide sociale et de protection de l'enfance s'inscrivant dans le cadre de leur politique sociale et de développement humain générale, en prenant soin d'améliorer les modalités existantes de la protection de remplacement, compte tenu des principes énoncés dans les présentes Lignes directrices.

9. Dans le cadre des efforts visant à éviter que les enfants soient séparés de leurs parents, les États devraient prendre des mesures adaptées et culturellement appropriées pour :

a) Soutenir dans leur fonction d'éducation les familles dont les capacités sont limitées par des facteurs comme le handicap, la toxicomanie et l'alcoolisme, la discrimination à l'égard des familles appartenant à des communautés indigènes ou à des minorités ou encore le fait de vivre dans des régions de conflit armé ou sous occupation étrangère ;

b) Offrir une prise en charge et une protection appropriées aux enfants vulnérables comme les enfants victimes de violence et d'exploitation, les enfants abandonnés, les enfants vivant dans la rue, les enfants nés hors mariage, les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, les enfants déplacés à l'intérieur du territoire ou réfugiés, les enfants de travailleurs migrants, les enfants de demandeurs d'asile et les enfants vivant avec le VIH/sida ou d'autres maladies graves ou affectés par ces maladies.

10. Des efforts particuliers devraient être faits pour lutter contre la discrimination fondée sur le statut de l'enfant ou de ses parents, pour quelque motif que ce soit, y compris la pauvreté, l'appartenance ethnique, la religion, le sexe, le handicap physique ou mental, le VIH/sida ou une autre maladie grave aussi bien physique que mentale, la naissance hors mariage, la stigmatisation socioéconomique, et toutes les autres situations ou statuts pouvant conduire les parents à confier ou à abandonner l'enfant ou donner lieu au retrait de l'enfant à ses parents.

B. Protection de remplacement

11. Dans toutes les décisions concernant la protection de remplacement, il convient de prendre en compte qu'il est préférable, en principe, de maintenir l'enfant aussi près que possible de son lieu de résidence habituel, pour faciliter les contacts avec sa famille et, éventuellement, faciliter à terme son retour dans sa famille, et pour éviter de trop bouleverser sa vie scolaire, culturelle et sociale.

12. Les décisions concernant les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement, y compris dans le cadre de placements informels, devraient dûment prendre en considération l'importance de garantir à ces enfants un foyer stable et de répondre à leur besoin d'un attachement sûr et continu aux personnes qui en ont la charge, la permanence étant de manière générale un objectif clef.

13. Les enfants doivent à tout moment être traités avec dignité et respect et bénéficier d'une protection effective contre la violence, la négligence et toute forme d'exploitation de la part des personnes qui en ont la charge, des autres enfants ou de tiers, quel que soit le type de prise en charge dont ils bénéficient.

14. Le retrait de l'enfant à sa famille doit être considéré comme une mesure de dernier recours qui devrait être, dans la mesure du possible, temporaire et de la durée la plus courte possible. Les décisions de retrait devraient être régulièrement réexaminées et le retour de l'enfant auprès de ses parents, une fois que les problèmes à l'origine de la décision de retrait ont été résolus ou ont disparu, devrait se faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'évaluation évoquée au paragraphe 49 ci-après.

15. La pauvreté financière ou matérielle, ou des conditions uniquement et exclusivement imputables à cet état de pauvreté, ne devraient jamais servir de justification pour retirer un enfant à la garde de ses parents, pour placer un enfant sous protection de remplacement ou pour empêcher sa réintégration. Elles devraient plutôt être interprétées comme un signe qu'il convient d'apporter une assistance appropriée à la famille.

16. Il faut veiller à promouvoir et à garantir tous les autres droits particulièrement pertinents pour les enfants privés de protection parentale, y compris, mais pas uniquement, le droit d'accéder aux services d'éducation et de santé et aux autres services de base, le droit à une identité, la liberté de religion ou de croyance, le droit de pratiquer sa langue, et le droit à la propriété et à l'héritage.

17. Les frères et sœurs avec des liens avérés ne devraient en principe pas être séparés dans le cadre de la protection de remplacement, à moins qu'il existe un risque évident d'abus ou une autre justification dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans tous les cas de figure, tout devrait être fait pour permettre aux frères et sœurs de garder le contact entre eux, sauf si cela va à l'encontre de leur volonté ou de leur intérêt.

18. Sachant que, dans la plupart des pays, les enfants privés de protection parentale sont pris en charge de façon informelle par la famille élargie ou d'autres personnes, les États devraient s'efforcer de trouver les moyens appropriés, conformément aux présentes Lignes directrices, de garantir le bien-être et la protection des enfants bénéficiant de ce type d'arrangement informel, dans le respect des différences et des pratiques culturelles, économiques, religieuses et sexospécifiques qui ne sont pas en conflit avec les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant.

19. À aucun moment un enfant ne devrait être privé du soutien et de la protection d'un tuteur légal ou d'un autre adulte reconnu comme responsable ou d'un organisme public compétent.

20. La protection de remplacement ne devrait jamais avoir pour principal but de soutenir les objectifs politiques, religieux ou économiques de ceux qui l'assurent.

21. Le placement en institution devrait être limité aux cas où cette solution est particulièrement appropriée, nécessaire et constructive pour l'enfant concerné et répond à son intérêt supérieur.

22. De l'avis de la plupart des spécialistes, pour les jeunes enfants, en particulier les enfants de moins de 3 ans, la protection de remplacement devrait s'inscrire dans un cadre familial. Il est possible de déroger à ce principe pour éviter la séparation des frères et sœurs et dans les cas où le placement revêt un caractère d'urgence ou est prévu pour une période très courte et déterminée à l'avance, l'objectif étant, à terme, le retour de l'enfant dans sa famille ou l'adoption d'une solution appropriée à long terme.

23. Même si le placement en institution et le placement familial sont des solutions complémentaires pour répondre aux besoins des enfants, il faudrait, dans les pays où il existe encore de grandes structures d'accueil des enfants (institutions), trouver des solutions de remplacement, dans le contexte d'une stratégie globale de désinstitutionnalisation fixant des buts et objectifs précis et visant l'élimination progressive de ces structures. À cette fin, les États devraient établir des normes garantissant la qualité de la prise en charge et des conditions favorables au développement des enfants, par exemple en favorisant la prise en charge individualisée et en petits groupes, et devraient évaluer les institutions existantes sur la base de ces normes. Les décisions concernant l'établissement ou l'autorisation d'établissement de nouvelles institutions, publiques ou privées, devraient tenir compte de l'objectif et de la stratégie de désinstitutionnalisation.

Mesures d'application

24. Les États devraient, dans les limites de leurs ressources disponibles et, le cas échéant, dans le cadre de la coopération au service du développement, allouer les ressources financières et humaines nécessaires pour garantir, dans les meilleurs délais, la mise en œuvre optimale et progressive des présentes Lignes directrices sur l'ensemble de leur territoire. Les États devraient faciliter la coopération entre toutes les autorités compétentes et veiller à ce que les questions relatives au bien-être des

familles et des enfants soient prises en compte dans tous les ministères directement ou indirectement concernés.

25. Les États ont la responsabilité de déterminer les besoins de coopération internationale aux fins de l'application des présentes Lignes directrices et de solliciter cette coopération. Ces demandes devraient être dûment examinées et recevoir une réponse positive chaque fois que cela est possible et approprié. La mise en œuvre renforcée des présentes Lignes directrices devrait être inscrite dans les programmes de coopération aux fins du développement. Les entités étrangères qui apportent leur assistance à un État devraient s'abstenir de toute initiative incompatible avec les présentes Lignes directrices.

26. Rien dans les présentes Lignes directrices ne saurait être interprété comme encourageant ou tolérant l'adoption de normes inférieures à celles qui peuvent exister dans les États concernés, y compris dans les législations nationales. De la même manière, les autorités compétentes, les organisations professionnelles et autres sont encouragées à élaborer des lignes directrices nationales ou professionnelles s'appuyant sur la lettre et l'esprit des présentes Lignes directrices.

III. Champ d'application des Lignes directrices

27. Les présentes Lignes directrices s'appliquent à l'usage judicieux et aux modalités des arrangements formels de protection de remplacement pour toutes les personnes âgées de moins de 18 ans, à l'exception des cas où, en vertu de la loi applicable à l'enfant, la majorité est atteinte plus tôt. Dans certains cas, qui sont précisés, elles s'appliquent aussi aux arrangements informels, compte tenu à la fois du rôle important de la famille élargie et de la communauté et des obligations de l'État à l'égard de tous les enfants qui ne bénéficient pas de la protection de leurs parents ou de responsables désignés par la loi ou par la coutume, comme le prévoit la Convention relative aux droits de l'enfant².

28. Les principes énoncés dans les présentes Lignes directrices sont également applicables, selon les cas, aux jeunes bénéficiant déjà d'une protection de remplacement et ayant encore besoin, à titre temporaire, d'une protection ou d'un appui après avoir atteint l'âge de la majorité aux termes de la loi applicable.

29. Aux fins des présentes Lignes directrices, et sous réserve, notamment, des exceptions énoncées au paragraphe 30 ci-après, les définitions suivantes s'appliquent :

a) Enfants privés de protection parentale : tout enfant ne bénéficiant pas de la protection permanente d'au moins un de ses parents, quelles qu'en soient les raisons et les circonstances. Les enfants privés de protection parentale qui se trouvent hors de leur pays de résidence habituel ou qui sont victimes d'une situation d'urgence peuvent être considérés comme :

i) « Non accompagnés » s'ils ne sont pas pris en charge par un autre membre de la famille ou par un adulte qui, en application de la loi ou de la coutume, en a la responsabilité ; ou

ii) « Séparés » s'ils sont séparés de la personne qui était précédemment chargée, selon la loi ou la coutume, de subvenir à leurs besoins ; ils peuvent cependant être accompagnés d'un autre membre de leur famille ;

b) La protection de remplacement peut prendre les formes suivantes :

i) Arrangement informel : tout arrangement privé par lequel l'enfant est pris en charge dans un cadre familial pour une durée déterminée ou

indéterminée par des membres de la famille élargie ou des amis (prise en charge informelle par des proches) ou d'autres personnes à titre personnel, à l'initiative de l'enfant, de ses parents ou d'une autre personne sans que cet arrangement n'ait été ordonné par une autorité administrative ou judiciaire ou par un organisme accrédité ;

ii) Arrangement formel : toute prise en charge dans un cadre familial ordonnée ou autorisée par une autorité judiciaire ou administrative compétente ainsi que tout placement dans une institution, y compris privée, qu'il fasse ou non suite à des mesures administratives ou judiciaires ;

c) En fonction du cadre dans lequel s'inscrit la protection de remplacement, on utilisera les termes suivants :

i) Prise en charge par des proches : prise en charge formelle ou informelle par la famille élargie de l'enfant ou par des amis proches de la famille connus de l'enfant ;

ii) Placement familial : placement de l'enfant, sur décision d'une autorité compétente, dans une famille autre que sa propre famille, qui est chargée d'assurer une protection de remplacement et qui est soumise à cette fin à un processus de sélection, de qualification, d'approbation et de supervision ;

iii) Autres formes de placement familial ou de type familial ;

iv) Placement en institution : protection assurée dans un cadre non familial, par exemple dans des refuges pour placement d'urgence, des centres de transit dans les situations d'urgence et tous les autres établissements d'accueil à court ou à long terme, y compris les foyers d'hébergement ;

v) Modes de vie indépendants, sous supervision ;

d) Les entités responsables de la protection de remplacement sont :

i) Les agences : organismes et services publics ou privés qui organisent la protection de remplacement pour les enfants ;

ii) Les institutions : établissements publics ou privés qui accueillent les enfants.

30. La protection de remplacement telle que définie dans les présentes Lignes directrices ne s'applique pas aux cas suivants :

a) Personnes âgées de moins de 18 ans privées de liberté sur décision d'une autorité judiciaire ou administrative parce qu'elles sont suspectées, accusées ou convaincues d'infraction à la loi et dont la situation est visée par l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs⁶ et les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté⁷ ;

b) Prise en charge de l'enfant par des parents adoptifs, à compter du moment où l'enfant concerné est effectivement placé sous leur protection en application du jugement final d'adoption, moment à partir duquel l'enfant est considéré, aux fins des présentes Lignes directrices, comme bénéficiant d'une protection parentale. Les Lignes directrices sont cependant applicables au placement

⁶ Résolution 40/33, annexe.

⁷ Résolution 45/113, annexe.

en préadoption ou à l'essai d'un enfant auprès de parents adoptifs potentiels, dans la mesure où elles sont compatibles avec les conditions régissant ces placements conformément aux dispositions d'autres instruments internationaux pertinents ;

c) Arrangements informels dans le cadre desquels l'enfant séjourne volontairement avec des membres de sa famille ou des amis à des fins récréatives ou pour des raisons sans lien avec l'incapacité ou la réticence de ses parents à lui assurer une protection adaptée.

31. Les autorités compétentes et les autres entités concernées sont également encouragées à utiliser les présentes Lignes directrices, selon les cas, dans les internats, les hôpitaux, les centres pour enfants présentant un handicap mental ou physique ou ayant des besoins particuliers, les colonies de vacances, les lieux de travail, ainsi que dans tous les autres lieux qui pourraient accueillir des enfants.

IV. Éviter le recours à la protection de remplacement

A. Promouvoir la protection parentale

32. Les États devraient adopter des politiques visant à soutenir les familles dans leurs responsabilités à l'égard des enfants et à promouvoir le droit de l'enfant d'entretenir une relation avec ses deux parents. Ces politiques devraient s'attaquer aux causes profondes qui expliquent qu'un enfant soit abandonné, confié à un tiers ou séparé de sa famille en garantissant, entre autres, le droit à l'enregistrement des naissances, l'accès à un logement convenable et à des soins de santé de base et le droit à l'éducation et à la sécurité sociale ainsi que la mise en œuvre de mesures de lutte contre la pauvreté, la discrimination, la marginalisation, la stigmatisation, la violence, les mauvais traitements et les abus sexuels à l'égard des enfants, et la toxicomanie.

33. Les États devraient élaborer et appliquer des politiques cohérentes et complémentaires, axées sur la famille, pour promouvoir et renforcer l'aptitude des parents à s'occuper de leurs enfants.

34. Les États devraient mettre en œuvre des mesures efficaces pour empêcher que les enfants soient abandonnés, confiés ou séparés de leurs parents. Des politiques et des programmes sociaux devraient, entre autres, permettre aux familles d'acquérir les comportements, les compétences, les capacités et les outils nécessaires pour veiller comme il se doit à la protection, à la prise en charge et au développement de leurs enfants. La complémentarité des compétences de l'État et de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales et communautaires, les chefs religieux et les médias, devrait être utilisée dans ce but. Ces mesures de protection sociale devraient inclure :

a) Des services de renforcement de la famille, comme des cours et sessions de parentalité, la promotion des relations positives entre parents et enfants, le développement des compétences de règlement des conflits, des possibilités d'emploi, des sources de revenus et, le cas échéant, l'offre d'une assistance sociale ;

b) Des services sociaux de soutien tels que la mise à disposition de crèches, des services de médiation et de conciliation, des traitements contre les dépendances, une assistance financière, et des services pour les parents et les enfants handicapés. Ces services, de préférence intégrés et non intrusifs, devraient être directement accessibles au niveau local et reposer sur la participation active des familles en qualité de partenaires, en conjuguant leurs ressources avec celles de la communauté et de la personne qui s'occupe de l'enfant ;

c) Des politiques destinées aux jeunes, les préparant à faire face aux défis de la vie quotidienne de façon positive, notamment lorsqu'ils décident de quitter le foyer familial, et préparant également les futurs parents à prendre des décisions réfléchies sur leur santé sexuelle et procréative et à faire face à leurs responsabilités dans ce domaine.

35. Plusieurs techniques et méthodes complémentaires, destinées à évoluer au cours du processus, devraient être utilisées pour soutenir les familles, telles que des visites au domicile, des réunions en groupe avec d'autres familles, des conférences exposant des cas particuliers, et la prise d'engagements par les familles concernées. Elles devraient viser à faciliter les relations au sein de la famille et à promouvoir l'intégration de la famille dans la communauté.

36. Il faudrait prêter une attention particulière à la fourniture et à la promotion de services d'assistance et de soins pour les parents seuls ou adolescents et leurs enfants, qu'ils soient nés ou non dans le mariage. Les États devraient veiller à ce que les parents adolescents conservent tous les droits inhérents à leur statut, en tant que parents et en tant qu'enfants, notamment le droit d'accéder à tous les services nécessaires à leur propre développement, aux allocations auxquelles les parents ont droit, et à la protection de leurs droits de succession. Des mesures devraient être adoptées pour protéger les adolescentes enceintes et garantir qu'elles n'interrompent pas leurs études. Des efforts devraient également être entrepris pour atténuer la stigmatisation à laquelle sont confrontés les parents seuls ou adolescents.

37. Les frères et sœurs qui ont perdu leurs parents ou les personnes qui s'occupaient d'eux et qui ont choisi de rester ensemble à leur domicile devraient se voir offrir une assistance et des services, dans la mesure où l'aîné est volontaire et reconnu capable d'agir en tant que chef de famille. Les États devraient veiller, y compris en désignant un tuteur légal, un adulte responsable ou, le cas échéant, un organisme public officiellement chargé de remplir la fonction de tuteur, tel que précisé au paragraphe 19 ci-dessus, à ce que ces ménages bénéficient d'une protection obligatoire contre toutes les formes d'exploitation et de violence et à ce que la communauté locale et ses services compétents, tels que les travailleurs sociaux, fournissent supervision et assistance, en veillant particulièrement à la santé des enfants, à leur condition de logement, à leur éducation et à leurs droits de succession. Il convient en particulier de veiller à ce que le chef de famille conserve tous les droits inhérents à son statut d'enfant, y compris en matière d'accès à l'éducation et aux loisirs, en plus de ses droits en tant que chef de famille.

38. Les États devraient offrir des possibilités de garde journalière, y compris la prise en charge par l'école toute la journée, et des services de prise en charge ponctuelle, afin de permettre aux parents de mieux s'acquitter de leurs responsabilités familiales, y compris des responsabilités supplémentaires inhérentes à la prise en charge d'enfants ayant des besoins spéciaux.

Prévenir la séparation des familles

39. Il faudrait mettre au point et appliquer de manière systématique des critères adaptés, fondés sur des principes professionnels solides, pour évaluer la situation de l'enfant et de la famille, y compris l'aptitude réelle et potentielle de la famille à s'occuper de l'enfant dans les cas où l'autorité ou l'agence compétente a des raisons suffisantes de croire que le bien-être de l'enfant est menacé.

40. Les décisions concernant le retrait ou la réintégration de l'enfant devraient se fonder sur cette évaluation et être confiées à des professionnels formés et qualifiés, au nom de l'autorité compétente ou avec son consentement, en consultation avec

toutes les parties concernées et compte dûment tenu de la nécessité d'envisager l'avenir de l'enfant.

41. Les États sont encouragés à adopter des mesures pour protéger et garantir intégralement les droits pendant la grossesse, à la naissance et pendant la période d'allaitement afin d'assurer des conditions de dignité et d'égalité pour le déroulement adéquat de la grossesse et les soins apportés à l'enfant. En conséquence, les futurs mères et pères, en particulier les parents adolescents, qui ont des difficultés dans l'exercice de leurs responsabilités parentales, devraient bénéficier de programmes de soutien. Ces programmes devraient avoir pour objectif de donner aux mères et aux pères les moyens d'exercer leurs responsabilités parentales dans des conditions de dignité, et d'éviter que les parents soient conduits à confier leurs enfants en raison de leur vulnérabilité.

42. Les États devraient veiller à ce que, lorsque des parents confient ou abandonnent leur enfant, le respect de la confidentialité et la sécurité de l'enfant soient assurés, et respecter le droit de l'enfant d'être informé sur ses origines, lorsque cela est approprié et possible en vertu de leur législation nationale.

43. Les États devraient formuler des politiques claires pour les cas où l'enfant a été abandonné de façon anonyme, afin de préciser si la famille de l'enfant doit être recherchée, et si l'enfant doit être rendu à sa famille ou placé dans sa famille élargie, et dans quelles conditions. Ces politiques devraient également permettre de décider sans retard si l'enfant peut faire l'objet d'un placement familial permanent et de prendre rapidement les dispositions nécessaires à un tel placement.

44. Lorsque l'un des parents ou le tuteur légal s'adresse à une agence ou institution publique ou privée, dans le but de confier l'enfant de façon permanente, l'État devrait veiller à ce que la famille soit conseillée et reçoive un soutien social pour l'encourager et lui permettre de continuer à s'occuper de l'enfant. Si ces efforts échouent, les travailleurs sociaux ou d'autres professionnels qualifiés devraient entreprendre un travail d'évaluation pour déterminer si d'autres membres de la famille souhaitent prendre en charge l'enfant de façon permanente, et si un tel arrangement serait dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Lorsqu'un tel arrangement est impossible ou n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant, des efforts devraient être entrepris pour trouver un placement familial permanent dans des délais raisonnables.

45. Lorsque l'un des parents ou la personne chargée d'élever l'enfant s'adresse à une agence ou institution publique ou privée pour confier l'enfant pour une période courte ou indéfinie, l'État devrait veiller à ce que la famille soit conseillée et reçoive un soutien social pour l'encourager et lui permettre de continuer à s'occuper de l'enfant. L'enfant ne devrait bénéficier d'une protection de remplacement qu'une fois que tous ces efforts ont été faits et uniquement s'il existe des raisons impératives et acceptables de prévoir une telle protection.

46. Les enseignants et autres personnes travaillant auprès d'enfants devraient recevoir une formation spécifique afin d'être à même de repérer les situations de maltraitance, de négligence, d'exploitation ou de risque d'abandon et de signaler ces situations aux organismes compétents.

47. Toute décision visant à retirer un enfant à ses parents, contre la volonté de ces derniers, doit être prise par les autorités compétentes, conformément aux lois et procédures applicables et doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, les parents ayant le droit de faire appel et d'être représentés par un avocat.

48. Lorsque l'unique ou le principal responsable de l'enfant risque d'être privé de liberté au titre de la détention provisoire ou à la suite d'une condamnation, des mesures et des peines non privatives de liberté devraient être décidées lorsque cela est possible, l'intérêt supérieur de l'enfant étant dûment pris en considération. Les États devraient prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'ils envisagent de retirer à leurs parents les enfants nés en prison ou vivant en prison avec un de leurs parents. Le retrait de ces enfants devrait être traité de la même manière que toutes les autres situations dans lesquelles une séparation est envisagée. Tout devrait être fait pour que les enfants qui restent en détention avec un de leurs parents bénéficient de soins et d'une protection adaptés, tout en préservant leur statut d'individus libres, et l'accès à des activités dans la communauté.

B. Faciliter le retour de l'enfant dans sa famille

49. Pour préparer et aider l'enfant et sa famille dans l'éventualité d'un retour au sein de la famille, il convient de faire évaluer la situation de l'enfant par une personne ou une équipe qui a été désignée par une autorité compétente et qui a accès à des conseils pluridisciplinaires, en consultation avec les différents acteurs concernés (l'enfant, la famille, la personne s'occupant de l'enfant). L'évaluation devrait permettre de décider si le retour de l'enfant dans sa famille est possible et correspond à son intérêt supérieur, d'en définir les étapes et de désigner l'entité chargée de superviser le processus.

50. Les objectifs du retour de l'enfant dans sa famille ainsi que les tâches à effectuer par la famille et par la personne qui s'occupe de l'enfant devraient être consignés par écrit et approuvés par toutes les parties concernées.

51. Dans l'objectif du retour de l'enfant dans sa famille, l'autorité compétente devrait instaurer, soutenir et superviser des contacts réguliers et appropriés entre l'enfant et sa famille.

52. Une fois décidé, le retour de l'enfant dans sa famille devrait se faire graduellement et sous supervision et s'accompagner de mesures de suivi et de soutien qui prennent en compte l'âge de l'enfant, ses besoins et son degré de maturité ainsi que les causes de la séparation.

V. Cadre de la protection de remplacement

53. Afin de répondre aux besoins psychoaffectifs et sociaux et aux autres besoins spécifiques de chaque enfant privé de protection parentale, les États devraient prendre les mesures nécessaires pour garantir que les conditions législatives, politiques et financières sont réunies pour proposer des solutions de remplacement adaptées, en donnant la priorité aux arrangements familiaux et communautaires.

54. Les États devraient garantir la mise à disposition de plusieurs options de protection de remplacement qui soient compatibles avec les principes généraux des présentes Lignes directrices, que ce soit pour des situations d'urgence, pour une courte durée, ou à plus long terme.

55. Les États devraient veiller à ce que toutes les entités et les personnes qui participent à la fourniture d'une protection de remplacement aient été dûment habilitées pour ce faire par une autorité compétente et soient soumises à sa surveillance et à son contrôle, conformément aux présentes Lignes directrices. À cette fin, les autorités devraient élaborer des critères adaptés aux fins de l'évaluation du professionnalisme et de l'éthique des personnes chargées de s'occuper des

enfants, ainsi qu'aux fins de l'accréditation, de la surveillance et de la supervision de ces personnes.

56. Concernant les arrangements informels de prise en charge de l'enfant, que ce soit par sa famille élargie, des amis ou d'autres parties, les États devraient, le cas échéant, encourager les personnes en question à informer les autorités compétentes de ces arrangements, de manière à pouvoir recevoir, tout comme l'enfant, un soutien financier ou toute autre forme d'appui permettant d'assurer le bien-être et la protection de l'enfant. Lorsque cela est possible et approprié, les États devraient encourager ces personnes, avec le consentement de l'enfant et de ses parents, à officialiser ces arrangements après un laps de temps suffisant – et leur donner les moyens de le faire – si les arrangements en question ont, jusque-là, répondu à l'intérêt supérieur de l'enfant et si, selon toutes probabilités, ils continueront de le faire.

VI. Détermination de la forme de protection la plus adaptée

57. La prise de décisions concernant la protection de remplacement dans l'intérêt supérieur de l'enfant devrait donner lieu à une procédure judiciaire, administrative ou autre, assortie de garanties légales, et s'accompagnant, le cas échéant, de la désignation d'un conseil représentant l'enfant dans toute procédure légale. La prise de décisions devrait se fonder sur un processus rigoureux d'évaluation, de planification et de contrôle, au moyen des structures et mécanismes existants, et aboutir à une décision au cas par cas prise par des professionnels qualifiés, si possible au sein d'une équipe multidisciplinaire. L'enfant, tout comme ses parents ou tuteurs légaux, devrait être consulté à chaque étape du processus, eu égard à son degré de maturité. À cette fin, toutes les personnes concernées devraient avoir accès à l'information nécessaire pour former leur opinion. Les États devraient tout faire pour fournir les ressources et les moyens nécessaires à la formation et à la reconnaissance des professionnels chargés de déterminer la meilleure forme de protection de remplacement, afin de faciliter le respect des dispositions applicables.

58. L'évaluation devrait se faire dans les meilleurs délais et être approfondie et méticuleuse. Elle devrait tenir compte de la sécurité et du bien-être immédiats de l'enfant ainsi que de sa protection et de son épanouissement à long terme. Elle devrait également prendre en compte les caractéristiques personnelles de l'enfant et son développement, son origine ethnique, culturelle, linguistique et religieuse, son environnement familial et social, son dossier médical et ses éventuels besoins spéciaux.

59. Le rapport initial et les rapports de suivi devraient être utilisés comme un outil essentiel pour planifier les décisions à compter de leur approbation par l'autorité compétente afin, notamment, d'empêcher une interruption induite du processus ou l'adoption de décisions contradictoires.

60. Les changements fréquents de cadre de protection nuisent au développement de l'enfant et à sa capacité de nouer des liens affectifs, et devraient être évités. Les placements de courte durée devraient avoir pour objectif de mettre en place une solution permanente adaptée. Une solution stable devrait être trouvée sans délai, en réintégrant l'enfant dans sa famille nucléaire ou élargie, ou, si cela s'avère impossible, en le plaçant dans un cadre stable de type familial ou, dans les cas prévus au paragraphe 21 ci-dessus, dans un cadre stable de type institutionnel.

61. Il faudrait commencer à planifier la fourniture d'une protection de remplacement et la recherche d'une solution permanente le plus tôt possible, dans l'idéal avant même que l'enfant ne soit pris en charge, en tenant compte des

avantages et des inconvénients immédiats et à long terme de chacune des options considérées et en formulant des propositions pour le court terme comme pour le long terme.

62. La planification d'une protection de remplacement et d'une solution permanente devrait prendre en compte les éléments suivants : la nature et la qualité de l'attachement de l'enfant à sa famille ; la capacité de la famille à garantir le bien-être et le développement harmonieux de l'enfant ; le besoin ou le désir de l'enfant de faire partie d'une famille ; l'importance du maintien de l'enfant dans sa communauté et dans son pays ; les origines culturelles, linguistiques et religieuses de l'enfant ; ainsi que ses relations avec ses frères et sœurs, en vue d'éviter la séparation.

63. Le plan devrait clairement indiquer, entre autres, les objectifs du placement et les mesures à prendre pour atteindre ces objectifs.

64. L'enfant et ses parents ou tuteurs légaux devraient être pleinement informés des différentes options de placement possibles, des implications de chaque option, et de leurs droits et obligations en la matière.

65. L'élaboration, l'application et l'évaluation d'une mesure de protection de l'enfant devraient se faire, autant que possible, avec la participation des parents ou des tuteurs légaux et des familles d'accueil ou responsables potentiels, en respectant les besoins particuliers, les convictions et les souhaits de l'enfant. À la demande de l'enfant, des parents ou des tuteurs légaux, et à la discrétion de l'autorité compétente, d'autres personnes jouant un rôle important dans la vie de l'enfant peuvent également être consultées pour toute prise de décisions.

66. Les États devraient veiller à ce que tout enfant qui a été placé provisoirement dans une structure de remplacement par une cour ou un tribunal régulièrement constitué, un organe administratif ou tout autre organisme compétent, ainsi que ses parents ou toute autre personne dotée de l'autorité parentale, ont la possibilité de contester une décision de placement devant les tribunaux, sont informés de leurs droits de former un recours et bénéficient d'une assistance pour ce faire.

67. Les États devraient garantir le droit de tout enfant faisant l'objet d'un placement temporaire au réexamen complet et régulier – de préférence au moins tous les trois mois – du caractère approprié du traitement et des soins qu'il reçoit. Ce réexamen devrait tenir compte notamment de son développement personnel et de l'évolution de ses besoins, et des faits nouveaux intervenus dans son environnement familial et viser à déterminer si, à la lumière de sa situation actuelle, ses conditions de placement sont adaptées et nécessaires. Le réexamen devrait être effectué par des personnes dûment qualifiées et habilitées et associer pleinement l'enfant et toutes les personnes qui jouent un rôle important dans sa vie.

68. L'enfant devrait être préparé à toute modification des modalités de placement résultant du processus de planification et de réexamen.

VII. Fourniture d'une protection de remplacement

A. Politiques

69. Il est de la responsabilité de l'État ou des autorités compétentes à différents niveaux d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques coordonnées concernant les arrangements formels et informels de protection de remplacement dont peuvent bénéficier tous les enfants privés de protection parentale. Ces politiques devraient se fonder sur des informations et des données statistiques solides. Elles devraient

définir un processus permettant de déterminer qui a la responsabilité de l'enfant, en tenant compte du rôle des parents ou de la personne qui s'occupe de l'enfant en ce qui concerne sa protection, son éducation et son développement. Sauf preuve du contraire, les parents ou les personnes chargées d'élever l'enfant sont présumés avoir la responsabilité de l'enfant.

70. Toutes les entités de l'État qui sont chargées, en collaboration avec la société civile, d'orienter et d'aider les enfants privés de protection parentale devraient adopter des politiques et des procédures qui favorisent l'échange d'informations et le développement de contacts entre les agences et les personnes de façon à garantir la prise en charge, le suivi et la protection de ces enfants. L'organisme chargé de superviser la protection de remplacement devrait être situé et/ou conçu de manière à être aussi facilement accessible que possible aux personnes qui ont besoin des services proposés.

71. Il importe de prêter une attention particulière à la qualité de la protection de remplacement, que ce soit en institution ou en milieu familial, notamment en ce qui concerne les compétences professionnelles, la sélection, la formation et la supervision des personnes chargées de s'occuper de l'enfant. Leur rôle et leurs fonctions devraient être clairement définis et précisés par rapport à ceux des parents ou tuteurs légaux de l'enfant.

72. Dans chaque pays, les autorités compétentes devraient élaborer une charte énonçant les droits des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement, conformément aux présentes Lignes directrices. Les enfants devraient pouvoir pleinement comprendre les règles, les règlements et les objectifs de leur lieu de prise en charge ainsi que les droits et devoirs qui en découlent.

73. Toutes les formes de protection de remplacement devraient être fondées sur un document écrit définissant les buts et les objectifs du placement ainsi que la nature des responsabilités de la personne ou de l'entité accueillant l'enfant vis-à-vis de cet enfant, conformément aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant², aux présentes Lignes directrices et aux lois applicables. Toutes les personnes ou entités à qui un enfant est confié devraient disposer des qualifications ou des autorisations nécessaires, conformément aux textes en vigueur, pour pouvoir proposer une protection de remplacement.

74. Un cadre réglementaire devrait être mis en place pour normaliser la procédure d'orientation et de placement de l'enfant.

75. Les pratiques culturelles ou religieuses relatives à la prise en charge d'un enfant, y compris celles qui sont liées à des questions de genre, devraient être respectées et favorisées, pour autant qu'il soit démontré qu'elles sont compatibles avec les droits de l'enfant et l'intérêt supérieur de l'enfant. L'évaluation de ces pratiques devrait se faire de façon participative, en associant les chefs religieux et culturels concernés, les professionnels et les personnes s'occupant d'enfants privés de protection parentale, les parents et les autres parties prenantes, ainsi que les enfants eux-mêmes.

1. Arrangements informels

76. Afin de garantir de bonnes conditions de prise en charge dans le cadre d'un placement informel auprès de particuliers ou de familles, les États devraient reconnaître le rôle joué par ce type de placement et prendre les mesures nécessaires pour soutenir sa mise en œuvre dans les meilleures conditions, en repérant les placements qui requièrent une assistance ou une surveillance spéciales.

77. Les autorités compétentes devraient, le cas échéant, encourager les personnes offrant une protection de remplacement informelle à signaler l'arrangement en question et veiller à ce qu'elles aient accès à tous les services et avantages susceptibles de les aider à s'acquitter de leur devoir d'éducation et de protection de l'enfant.

78. L'État devrait reconnaître la responsabilité de facto des personnes qui s'occupent des enfants de façon informelle.

79. Les États devraient élaborer des mesures spéciales et appropriées pour protéger les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement informelle contre la maltraitance, la négligence, le travail des enfants et toute autre forme d'exploitation, en prêtant particulièrement attention aux cas où l'enfant est élevé par des personnes qui n'appartiennent pas à sa famille, par des membres de sa famille qu'il ne connaissait pas auparavant ou par des personnes qui vivent loin de son lieu de résidence habituel.

2. Conditions générales s'appliquant à tous les arrangements formels de protection de remplacement

80. Le placement d'un enfant dans un cadre de protection de remplacement devrait être effectué avec les plus grandes précautions et en tenant compte de la sensibilité de l'enfant. Le personnel devrait être spécialement formé et, en principe, ne pas porter d'uniforme.

81. Lorsqu'un enfant bénéficie d'une protection de remplacement, il convient, conformément aux principes de la protection de l'enfant et de l'intérêt supérieur de l'enfant, d'encourager et de faciliter les contacts avec sa famille ainsi qu'avec d'autres personnes proches, comme des amis, des voisins ou des personnes qui se sont occupées de lui précédemment. Faute de contacts, l'enfant devrait avoir accès à des informations sur la situation des membres de sa famille.

82. Les États devraient particulièrement veiller à ce que les enfants qui bénéficient d'une protection de remplacement en raison de l'emprisonnement ou de l'hospitalisation prolongée de leurs parents aient la possibilité de maintenir des contacts avec eux et reçoivent tous les conseils et l'appui nécessaires à cet égard.

83. Les personnes à qui des enfants ont été confiés devraient veiller à ce que ceux-ci reçoivent des aliments sains et nourrissants en quantité suffisante, qui soient en accord avec les habitudes alimentaires locales et les normes alimentaires pertinentes ainsi qu'avec leurs croyances religieuses. Si nécessaire, des compléments alimentaires appropriés devraient leur être fournis.

84. Les personnes à qui des enfants ont été confiés devraient veiller à leur santé et garantir qu'en cas de besoin ils ont accès à des soins médicaux, à des conseils et à une assistance.

85. Les enfants devraient avoir accès à un enseignement formel, informel ou professionnel conforme à leurs droits, si possible dans les établissements d'enseignement de la communauté locale.

86. Les personnes à qui des enfants sont confiés devraient veiller à faire respecter le droit de chaque enfant, y compris les enfants handicapés, vivant avec le VIH/sida ou affectés par le VIH/sida, ou présentant d'autres besoins spéciaux quels qu'ils soient, de se développer à travers des activités de jeu et de loisirs. Ils devraient également veiller à ce que de telles activités soient proposées à l'intérieur comme à

l'extérieur du cadre de placement. Le contact avec les enfants et les autres membres de la communauté locale devrait être encouragé et facilité.

87. Les besoins spécifiques des bébés et des jeunes enfants en matière de sécurité, de santé, d'alimentation, de développement et autres, y compris de ceux qui ont des besoins spéciaux, devraient être pris en compte dans tous les lieux de placement. Cela suppose qu'on leur permette de s'attacher à une personne s'occupant spécifiquement d'eux.

88. Les enfants devraient avoir la possibilité de satisfaire aux besoins de leur vie religieuse et spirituelle. Ils devraient avoir le droit de recevoir des visites de la part de représentants qualifiés de leur religion et décider librement de participer ou non aux offices religieux, à l'éducation religieuse ou aux activités de conseil. La religion de l'enfant devrait être respectée et aucun enfant ne devrait être encouragé ou incité à changer de religion ou de croyance pendant son placement.

89. Tous les adultes responsables d'enfants devraient respecter et promouvoir le droit au respect de la vie privée, y compris en prévoyant des lieux appropriés pour l'hygiène et les besoins sanitaires, en respectant les différences et les interactions entre filles et garçons, et en mettant à la disposition des enfants des rangements sûrs et accessibles pour leurs biens personnels.

90. Les personnes ayant la charge d'enfants devraient comprendre l'importance de leur rôle dans le développement d'une relation positive, rassurante et enrichissante avec l'enfant et être capables de remplir ce rôle.

91. Quelle que soit la forme que prend la protection de remplacement, l'hébergement des enfants doit satisfaire aux normes en matière de santé et de sécurité.

92. Les États doivent veiller, par l'intermédiaire des autorités compétentes, à ce que les conditions d'hébergement des enfants faisant l'objet d'un placement et la supervision dudit placement protègent efficacement ces enfants contre la maltraitance. Il convient de prêter une attention particulière à l'âge, à la maturité et au degré de vulnérabilité de chaque enfant lors de la prise de décisions concernant ses conditions d'hébergement. Les mesures qui visent à protéger l'enfant devraient être conformes à la loi et ne pas entraîner de restrictions déraisonnables de sa liberté et de sa conduite par comparaison avec les enfants du même âge au sein de la communauté.

93. Toutes les formes de protection de remplacement devraient protéger efficacement les enfants contre l'enlèvement, la traite, la vente et toutes les autres formes d'exploitation. Les restrictions imposées à cette fin à leur liberté et à leur conduite ne devraient pas dépasser ce qui est strictement nécessaire pour garantir leur protection effective contre de tels actes.

94. Toutes les personnes ayant la charge d'enfants devraient inciter et encourager les enfants et les jeunes à faire des choix réfléchis, en tenant compte des risques acceptables ainsi que de l'âge de l'enfant et de son degré de maturité.

95. Les États, les agences et institutions, les écoles et les autres services communautaires devraient prendre les mesures nécessaires pour que les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement ne soient pas stigmatisés pendant ou après leur placement. Ils devraient notamment réduire au minimum les indices permettant d'identifier l'enfant comme bénéficiant d'une protection de remplacement.

96. Conformément aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, toutes les mesures disciplinaires ou visant à corriger le comportement des enfants qui constituent des actes de torture ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants, notamment le placement à l'isolement ou toute autre forme de violence physique ou psychologique susceptible de compromettre la santé physique ou mentale de l'enfant, doivent être strictement interdites. Les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir de telles pratiques et veiller à ce qu'elles soient punies par la loi. La restriction des contacts entre l'enfant et des membres de sa famille ou d'autres personnes qui lui sont particulièrement chères ne devrait jamais être utilisée comme une sanction.

97. La force ou la contrainte, quelle qu'en soit la nature, ne devraient être utilisées que lorsqu'elles sont absolument nécessaires pour protéger l'intégrité physique ou psychologique de l'enfant ou d'un tiers, dans le respect de la loi et d'une façon raisonnable et proportionnée qui respecte les droits fondamentaux de l'enfant. La contrainte par l'administration de drogues ou de médicaments devrait répondre à des besoins thérapeutiques et ne devrait jamais être employée sans l'évaluation et l'ordonnance d'un spécialiste.

98. Les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement devraient avoir accès à une personne de confiance à qui ils peuvent parler en toute confidentialité. Cette personne devrait être désignée par l'autorité compétente en accord avec l'enfant concerné. L'enfant devrait être informé que, dans certaines circonstances, la confidentialité peut être rompue pour des motifs juridiques ou éthiques.

99. Les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement devraient avoir accès à un mécanisme connu, efficace et impartial auquel ils pourraient soumettre leurs plaintes ou leurs préoccupations concernant la façon dont ils sont traités et leurs conditions de placement. Ce mécanisme devrait comprendre une consultation initiale, le retour d'information, des mesures de mise en œuvre et une consultation de suivi. Des jeunes ayant déjà été placés devraient participer au processus et leurs opinions devraient être dûment prises en compte. Ce processus devrait être mené par des personnes compétentes formées à travailler avec des enfants et des jeunes.

100. Pour aider l'enfant à prendre conscience de son identité, il faudrait tenir, avec la participation de l'enfant, un « cahier de vie » regroupant des renseignements, des photos, des objets personnels et des souvenirs marquant chaque étape de sa vie. Ce cahier devrait être tenu à la disposition de l'enfant tout au long de sa vie.

B. Responsable légal de l'enfant

101. Dans les cas où les parents de l'enfant sont absents ou sont incapables de prendre les décisions courantes dans l'intérêt supérieur de l'enfant et où le placement de l'enfant a été ordonné ou autorisé par un organe administratif compétent ou une autorité judiciaire, il convient de donner à une personne spécialement désignée ou à une autorité compétente le droit et la responsabilité légale de prendre de telles décisions à la place des parents, en consultation avec l'enfant. Les États devraient veiller à mettre en place un mécanisme permettant de désigner cette personne ou entité.

102. Cette responsabilité légale devrait être décidée par les autorités compétentes et directement supervisée par elles ou par des entités bénéficiant d'une accréditation officielle, notamment des organisations non gouvernementales. La personne ou l'entité concernée rend compte de ses actes à l'organe qui l'a investie de cette responsabilité.

103. Les personnes exerçant la responsabilité légale devraient jouir d'une bonne réputation, avoir une bonne connaissance pertinente des questions relatives aux enfants, être capables de travailler directement avec les enfants et comprendre les besoins spéciaux et culturels des enfants qui leur sont confiés. Elles devraient recevoir une formation adéquate et bénéficier du soutien de professionnels. Elles devraient être à même de prendre, en toute indépendance et en toute impartialité, des décisions qui vont dans le sens de l'intérêt supérieur de l'enfant et qui promeuvent et protègent son bien-être.

104. Le rôle et les responsabilités spécifiques de la personne ou de l'entité désignée devraient être les suivants :

a) Garantir que les droits de l'enfant sont protégés et, en particulier, que l'enfant bénéficie de soins adaptés, d'un hébergement, de soins de santé, de possibilités de développement, d'un soutien psychosocial, de services éducatifs et d'un soutien linguistique ;

b) Veiller à ce que l'enfant ait accès à une représentation légale ou autre, si nécessaire, consulter l'enfant pour que son avis soit pris en compte par les autorités qui ont le pouvoir de décision, et conseiller l'enfant et l'informer de ses droits ;

c) Contribuer à la recherche d'une solution durable dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;

d) Établir le lien entre l'enfant et les différentes organisations qui pourraient lui fournir des services ;

e) Aider l'enfant à retrouver la trace de sa famille ;

f) Veiller à ce que tout rapatriement ou regroupement familial éventuel se fasse dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;

g) Aider l'enfant à rester en contact avec sa famille, lorsque cela est souhaitable.

1. Agences et institutions responsables des arrangements formels de protection de remplacement

105. Toutes les agences et institutions devraient être tenues de s'enregistrer et d'obtenir l'autorisation des services sociaux ou d'autres autorités compétentes, le manquement à cette obligation constituant un délit punissable par la loi. L'autorisation devrait être délivrée par les autorités compétentes et être régulièrement réexaminée par elles, sur la base de critères normalisés portant, au minimum, sur les objectifs de l'agence ou de l'institution, son fonctionnement, le recrutement et les qualifications du personnel, les conditions de prise en charge, les ressources financières ainsi que la gestion.

106. Toutes les agences et institutions devraient disposer d'une politique et d'un règlement écrits qui soient conformes aux présentes Lignes directrices et énoncent clairement leurs objectifs, leurs politiques et leurs méthodes, ainsi que les critères utilisés pour le recrutement, le suivi, la supervision et l'évaluation d'un personnel qualifié et adéquat, afin de garantir la réalisation des objectifs.

107. Toutes les agences et institutions devraient élaborer un code de conduite du personnel, conforme aux présentes Lignes directrices, qui définit le rôle de chaque personne et en particulier de celles ayant la charge des enfants et établisse des procédures précises pour le signalement des fautes présumées commises par un membre du personnel quel qu'il soit.

108. Les modalités de financement de la protection de remplacement ne devraient jamais être de nature à encourager le placement non nécessaire ou prolongé d'un enfant dans le cadre d'un arrangement organisé ou fourni par une agence ou une institution.

109. Il convient de tenir des registres complets et actualisés sur la gestion des services de protection de remplacement, comprenant notamment des dossiers détaillés sur tous les enfants placés, sur le personnel et sur les transactions financières.

110. Les dossiers des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement devraient être complets, actualisés, confidentiels et gardés en lieu sûr. Ils devraient comprendre des informations sur l'admission et le départ de chaque enfant, et sur la forme, le contenu et les détails du placement, ainsi que les documents d'identité pertinents et d'autres renseignements personnels. Des renseignements sur la famille de l'enfant devraient figurer dans le dossier de l'enfant comme dans les rapports périodiques d'évaluation. Ce dossier devrait suivre l'enfant pendant toute la période de placement et être consulté par les professionnels autorisés s'occupant de l'enfant.

111. Le dossier en question devrait être consultable par l'enfant, ainsi que par ses parents ou tuteurs, dans les limites du droit de l'enfant au respect de sa vie privée et à la confidentialité. Des services de conseil adaptés devraient être fournis avant, pendant et après la consultation du dossier.

112. Tous les services de protection de remplacement devraient avoir une politique claire en matière de confidentialité de l'information concernant chaque enfant. Toutes les personnes ayant la charge d'enfants devraient être informées de cette politique et la respecter.

113. Pour des raisons de bonne pratique, toutes les agences et institutions devraient systématiquement veiller à ce que, avant leur recrutement, les personnes chargées de s'occuper des enfants et les autres membres du personnel qui sont en contact direct avec les enfants soient systématiquement soumis à une évaluation adaptée et complète de leur aptitude à travailler avec des enfants.

114. Les conditions de travail des personnes employées par les agences et institutions pour s'occuper d'enfants, y compris leur rémunération, devraient être de nature à assurer leur motivation, leur satisfaction dans le travail et leur engagement durable, et les disposer ainsi à remplir leur rôle de la façon la plus appropriée et la plus efficace.

115. Toutes les personnes ayant la charge d'enfants devraient recevoir une formation sur les droits des enfants privés de protection parentale et sur la vulnérabilité spécifique des enfants qui se trouvent dans des situations particulièrement difficiles comme les placements d'urgence ou les placements hors de leur lieu de résidence habituel. Une sensibilisation aux questions culturelles, sociales, sexospécifiques et religieuses devrait également être assurée. Les États devraient aussi fournir les ressources et les moyens adéquats pour la reconnaissance de ces professionnels dans le but de favoriser la mise en œuvre de ces dispositions.

116. Toutes les personnes employées par des agences et institutions pour s'occuper d'enfants devraient recevoir une formation pour apprendre à gérer les comportements difficiles, et notamment apprendre les techniques de règlement des conflits et les moyens de prévenir les dommages que l'enfant pourrait causer aux autres ou à lui-même.

117. Les agences et institutions devraient veiller à ce que, en cas de nécessité, les personnes ayant la charge d'enfants puissent s'occuper des enfants présentant des besoins spéciaux, notamment les enfants vivant avec le VIH/sida ou d'autres maladies chroniques physiques ou mentales, et les enfants atteints d'un handicap physique ou mental.

2. Placement en famille d'accueil

118. L'autorité ou agence compétente devrait mettre en place un système pour évaluer les besoins des enfants et les mettre en rapport avec les capacités et les ressources des familles d'accueil potentielles et pour préparer toutes les personnes concernées au placement, et former le personnel à l'utilisation de ce système.

119. Il faudrait identifier dans chaque commune un groupe de familles d'accueil habilitées, à même d'apporter à l'enfant soins et protection tout en maintenant les liens avec sa famille, sa communauté et son groupe culturel.

120. Des services de préparation, d'assistance et de conseil devraient être élaborés et proposés aux familles d'accueil à intervalles réguliers avant, pendant et après le placement.

121. Les personnes à qui des enfants ont été confiés devraient avoir la possibilité, au sein des agences de placement et des autres systèmes s'occupant des enfants privés de protection parentale, d'être écoutées et d'influer sur les politiques.

122. La création d'associations de familles d'accueil devrait être encouragée. Ces associations peuvent fournir un appui mutuel important et contribuer à l'amélioration des pratiques et des politiques.

C. Placement en institution

123. Les établissements d'accueil devraient être petits, être organisés autour des droits et besoins de l'enfant et offrir un cadre aussi proche que possible de celui d'une famille ou d'un petit groupe. Ils devraient en principe avoir pour objectif de prendre l'enfant en charge à titre temporaire et de contribuer activement au retour de l'enfant dans sa famille ou, lorsque cela n'est pas possible, de garantir une protection durable dans un cadre familial de remplacement, y compris au moyen de l'adoption ou de la *kafala* de droit islamique, le cas échéant.

124. Des mesures devraient être prises pour que, lorsque cela est nécessaire et approprié, un enfant qui a uniquement besoin d'une protection et d'une prise en charge de remplacement soit hébergé séparément des enfants qui sont soumis au système de justice pénale.

125. L'autorité nationale ou locale compétente devrait établir des procédures rigoureuses de contrôle pour s'assurer que l'admission d'un enfant dans un tel établissement est justifiée.

126. Les États devraient veiller à ce que les institutions disposent d'un personnel suffisant pour permettre à l'enfant de recevoir une attention personnalisée et, le cas échéant, de nouer des liens affectifs avec une personne en particulier. Le personnel devrait être déployé dans l'établissement de manière à atteindre effectivement ses buts et objectifs et à assurer la protection des enfants.

127. Les lois, les politiques et les règlements devraient interdire le recrutement et les sollicitations d'enfants de la part d'agences, d'établissements ou de particuliers aux fins du placement en institution.

D. Inspection et contrôle

128. Les agences, les institutions et les professionnels qui s'occupent de la protection de remplacement devraient rendre compte à une autorité publique spécifique, qui devrait, entre autres, mener fréquemment des inspections, annoncées et inopinées, permettant d'observer le personnel et les enfants et de dialoguer avec eux.

129. Dans la mesure du possible, les fonctions d'inspection devraient inclure une composante de formation et de renforcement des capacités pour les personnes responsables de la prise en charge.

130. Les États devraient être encouragés à veiller à ce qu'un mécanisme national de contrôle indépendant soit mis en place, eu égard aux principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris)⁸. Ce mécanisme devrait être facilement accessible aux enfants, aux parents et aux personnes responsables d'enfants privés de protection parentale. Les fonctions du mécanisme de contrôle seraient notamment les suivantes :

a) Conduire des entretiens privés avec les enfants quelle que soit la forme de protection de remplacement, visiter les lieux de placement dans lesquels ils vivent et mener des enquêtes sur toutes les allégations de violation des droits de l'enfant en ces lieux, sur la base de plaintes ou de sa propre initiative ;

b) Recommander des politiques aux autorités compétentes dans le but d'améliorer le traitement des enfants privés de protection parentale et veiller à ce que ce traitement reflète l'état de la recherche sur la protection, la santé, le développement et la prise en charge des enfants ;

c) Soumettre des propositions et des observations sur les projets de loi ;

d) Apporter une contribution indépendante à l'élaboration des rapports devant être soumis au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant², notamment des rapports périodiques soumis par l'État au Comité des droits de l'enfant, en ce qui concerne la mise en œuvre des présentes Lignes directrices.

E. Assistance postérieure à la protection de remplacement

131. Les agences et institutions devraient avoir une politique claire et suivre des procédures établies pour garantir que, lorsque leur travail de prise en charge prend fin, de façon prévue ou non, les enfants bénéficient d'un suivi et d'une assistance postérieure au placement. Pendant la période de prise en charge, elles devraient systématiquement veiller à préparer l'enfant à devenir autonome et s'intégrer pleinement dans la communauté, notamment par l'acquisition de compétences sociales et quotidiennes, acquisition qui est facilitée par la participation à la vie de la communauté locale.

132. Le processus de transition entre la période de placement et la période postplacement devrait prendre en compte le sexe, l'âge, la maturité de l'enfant et toute circonstance particulière. Il devrait prévoir des services d'assistance et de conseil en vue notamment d'éviter l'exploitation. Les enfants quittant le placement devraient être encouragés à participer à la planification de leur avenir. Les enfants ayant des besoins spéciaux, comme les enfants handicapés, devraient bénéficier d'un système d'assistance approprié, qui permette notamment d'éviter tout

⁸ Résolution 48/134, annexe.

placement inutile en institution. Le secteur public et le secteur privé devraient être encouragés, y compris au moyen d'incitations, à employer des enfants ayant bénéficié d'une protection de remplacement, et en particulier des enfants présentant des besoins spéciaux.

133. Il faudrait faire des efforts particuliers pour attribuer à chaque enfant, dans la mesure du possible, un professionnel spécialisé qui l'aide à acquérir son indépendance après le placement.

134. L'après-placement devrait être préparé le plus tôt possible et, en tout cas, bien avant que l'enfant ne quitte son lieu de placement.

135. Des activités de formation théorique et professionnelle devraient être proposées dans le cadre de l'apprentissage des compétences pratiques pour la vie quotidienne aux jeunes dont le placement prend fin, afin de les aider à devenir financièrement indépendants et à générer leur propre revenu.

136. Les jeunes devraient aussi avoir accès à des services sociaux, juridiques et sanitaires, ainsi qu'à un soutien financier approprié, au moment où le placement prend fin et pendant la période qui suit.

VIII. Protection de remplacement pour les enfants se trouvant hors de leur pays de résidence habituel

A. Placement d'un enfant à l'étranger

137. Les présentes Lignes directrices devraient s'appliquer à toutes les entités publiques ou privées et à toutes les personnes qui participent aux démarches visant à placer un enfant en protection de remplacement dans un pays autre que son pays de résidence habituel, que ce soit pour un traitement médical, un séjour temporaire, un placement ponctuel ou tout autre motif.

138. Les États concernés devraient veiller à ce qu'un organisme désigné ait la responsabilité de déterminer les conditions spécifiques à remplir concernant, en particulier, les critères de sélection des personnes à qui l'enfant sera confié dans le pays hôte et la qualité de la prise en charge et du suivi, et de superviser et contrôler le déroulement des opérations.

139. Afin de garantir une coopération internationale adéquate et la protection de l'enfant dans de telles situations, les États sont invités à ratifier la Convention de La Haye concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, du 19 octobre 1996⁹, ou à y adhérer.

B. Protection de remplacement pour un enfant se trouvant déjà à l'étranger

140. Les présentes Lignes directrices, tout comme les autres dispositions internationales pertinentes, devraient s'appliquer à toutes les entités publiques ou privées et à toutes les personnes qui participent aux démarches visant à offrir à un enfant une protection de remplacement alors qu'il se trouve dans un pays autre que son pays de résidence habituel, quel qu'en soit le motif.

141. Les enfants non accompagnés ou séparés se trouvant déjà à l'étranger devraient bénéficier du même niveau de protection et de prise en charge que les enfants ayant la nationalité du pays concerné.

⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2204, n° 39130.

142. Au moment de définir la forme de protection la plus appropriée, il convient de tenir compte, au cas par cas, de la diversité et de la disparité des enfants non accompagnés ou séparés, comme l'origine ethnique, les origines migratoires ou la diversité culturelle et religieuse.

143. Les enfants non accompagnés ou séparés, y compris ceux qui arrivent dans un pays de façon illégale, ne devraient pas être privés de liberté au seul motif qu'ils ont enfreint la législation relative à l'accès au territoire ou au séjour dans le territoire.

144. Les enfants victimes de la traite ne devraient ni être placés en garde à vue ni être sanctionnés pour avoir participé sous la contrainte à des activités illégales.

145. Les États sont vivement encouragés, dès qu'un enfant non accompagné est identifié, à nommer un tuteur ou, si nécessaire, à le faire représenter par une organisation responsable de sa protection et de son bien-être, afin que l'enfant soit accompagné tout au long de la procédure de détermination de son statut et de prise de décisions.

146. Dès qu'un enfant non accompagné ou séparé est pris en charge, tous les efforts devraient être entrepris pour rechercher sa famille et rétablir les liens familiaux, lorsque cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant et ne met pas en danger les personnes concernées.

147. Afin de contribuer à la planification de l'avenir des enfants non accompagnés ou séparés de manière à protéger au mieux leurs droits, les autorités de l'État et les services sociaux compétents devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour se procurer l'information et la documentation nécessaires pour évaluer les risques auxquels l'enfant est exposé ainsi que les conditions sociales et familiales dans son pays de résidence habituel.

148. Les enfants non accompagnés ou séparés ne devraient pas être renvoyés dans leur pays de résidence habituel :

a) Si, après évaluation des risques et des conditions de sécurité, il y a des raisons de penser que la sécurité de l'enfant est menacée ;

b) Sauf si, avant le retour, une personne pouvant prendre en charge l'enfant, par exemple un de ses parents, un membre de la famille, un autre adulte responsable, un organisme gouvernemental ou une agence ou institution accréditée du pays d'origine a accepté et est capable d'assumer la responsabilité de l'enfant et de lui apporter une protection et des soins appropriés ;

c) Si, pour d'autres raisons, ce n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant, comme démontré par l'évaluation des autorités compétentes.

149. Compte tenu des objectifs susmentionnés, la coopération entre États, régions, autorités locales et organisations de la société civile devrait être promue, renforcée et intensifiée.

150. L'implication effective des services consulaires ou, à défaut, de représentants juridiques du pays d'origine devrait être envisagée, lorsque cela va dans le sens de l'intérêt supérieur de l'enfant et ne met pas en danger l'enfant ou sa famille.

151. Les personnes responsables du bien-être d'un enfant non accompagné ou séparé devraient faciliter le maintien de contacts réguliers entre l'enfant et sa famille, sauf lorsque cela est contraire aux souhaits de l'enfant ou n'est manifestement pas dans son intérêt supérieur.

152. Le placement en vue de l'adoption ou de la *kafala* de droit islamique ne devrait pas être considéré comme une première option adaptée pour un enfant non accompagné ou séparé. Cette option ne devrait être envisagée qu'après que les efforts de recherche pour retrouver ses parents, sa famille élargie ou les personnes qui s'occupent habituellement de lui ont été épuisés.

IX. Protection de remplacement dans les situations d'urgence

A. Application des Lignes directrices

153. Les présentes Lignes directrices devraient continuer à s'appliquer dans les situations d'urgence résultant de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, y compris les conflits internationaux et non internationaux, ainsi que les cas d'occupation étrangère. Les personnes et les organisations qui souhaitent venir en aide aux enfants privés de protection parentale dans des situations d'urgence sont vivement encouragées à suivre les Lignes directrices.

154. Dans de telles circonstances, l'État ou les autorités de facto de la région concernée, la communauté internationale, ainsi que les organismes locaux, nationaux, étrangers et internationaux qui offrent ou ont l'intention d'offrir des services à l'intention des enfants devraient :

- a) Veiller à ce que toutes les entités et les personnes qui prêtent assistance aux enfants non accompagnés ou séparés aient l'expérience, la formation, les ressources et l'équipement requis pour remplir leur mission de façon adéquate ;
- b) Mettre en place, en fonction des besoins, des solutions de placement de type familial temporaire et à long terme ;
- c) Recourir au placement en institution uniquement comme mesure temporaire jusqu'à ce qu'un placement dans un cadre familial puisse être arrangé ;
- d) Interdire la création de nouvelles institutions destinées à accueillir de grands groupes d'enfants simultanément à titre permanent ou à long terme ;
- e) Prévenir les déplacements d'enfants hors des frontières, sauf dans les cas envisagés au paragraphe 160 ci-après ;
- f) Rendre obligatoire la coopération aux efforts visant à rechercher les familles et à faciliter le retour de l'enfant dans sa famille.

Prévenir les séparations

155. Les organisations et les autorités devraient faire ce qui est en leur pouvoir pour éviter la séparation des enfants d'avec leurs parents ou les personnes qui s'en occupent, sauf dans les cas où l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige. Elles devraient également veiller à ne pas inciter involontairement à la séparation des familles, en offrant des services et des avantages uniquement aux enfants isolés, plutôt qu'aux familles.

156. Il faudrait prévenir les séparations à l'initiative des parents de l'enfant ou d'autres personnes en ayant la charge :

- a) En veillant à ce que tous les ménages aient accès à des aliments de base, à des médicaments et à des services comme l'éducation ;
- b) En limitant le développement des options de placement en institution et en restreignant leur utilisation aux seules situations où elles sont absolument nécessaires.

B. Solutions de protection de remplacement

157. Il faudrait aider les communautés à jouer un rôle actif dans le suivi et le traitement des questions de prise en charge et de protection des enfants dans le contexte local.

158. La prise en charge de l'enfant au sein de sa communauté, notamment par une famille d'accueil, devrait être encouragée, dans la mesure où elle permet une continuité dans la socialisation et le développement.

159. Les enfants non accompagnés ou séparés étant plus exposés que les autres aux risques de maltraitance et d'exploitation, il faudrait, pour assurer leur protection, prévoir des activités de suivi et offrir un soutien particulier aux personnes à qui ils sont confiés.

160. Dans les situations d'urgence, un enfant ne devrait pas être envoyé dans un pays autre que celui où il réside habituellement pour y recevoir une protection de remplacement sauf, à titre temporaire, pour des raisons impératives de santé, des raisons médicales ou des raisons de sécurité. Dans de tels cas, l'enfant devrait être envoyé dans un pays situé aussi près que possible de son lieu de résidence et être accompagné d'un de ses parents ou d'une personne responsable connue de lui, et un plan de retour devrait être clairement établi.

161. Si le retour de l'enfant dans sa famille s'avère impossible dans des délais appropriés, ou est jugé contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, des solutions durables et définitives comme l'adoption ou la *kafala* de droit islamique devraient être envisagées. À défaut, d'autres options à long terme comme le placement en famille d'accueil ou le placement dans une institution adaptée, notamment en foyer d'hébergement ou dans un autre cadre de vie surveillé, devraient être examinées.

C. Recherche de la famille et retour dans la famille

162. Dans toute situation d'urgence, le repérage, l'enregistrement et l'identification des enfants non accompagnés ou séparés sont des priorités et devraient être effectués le plus vite possible.

163. Les opérations d'enregistrement devraient être menées par les autorités de l'État ou sous leur supervision directe et par des entités spécialement mandatées pour ce faire, qui ont l'expérience nécessaire et assument la responsabilité de ces opérations.

164. Le caractère confidentiel de l'information recueillie devrait être respecté, et des systèmes de sécurité devraient être mis en place pour que l'archivage et le transfert d'informations se fassent en toute sécurité. L'information ne devrait être partagée qu'entre les organismes dûment mandatés, aux fins de la recherche de la famille, du retour de l'enfant dans sa famille et de sa prise en charge.

165. Toutes les personnes qui participent à la recherche des membres de la famille d'un enfant ou de l'adulte qui, en vertu de la loi ou de la coutume, s'en occupe habituellement, devraient opérer au sein d'un système coordonné, en utilisant des formulaires normalisés et des systèmes mutuellement compatibles, lorsque cela est possible. Elles devraient veiller à ce que l'enfant et les autres parties concernées ne soient pas mis en danger par leurs actions.

166. La validité du lien de parenté et la confirmation du désir de l'enfant et des membres de la famille d'être réunis devraient être établies pour chaque enfant. Aucune mesure susceptible d'entraver, à terme, le retour de l'enfant dans sa famille, comme l'adoption, le changement de nom, ou encore le déplacement vers des lieux

éloignés du lieu de résidence supposé de la famille, ne devrait être prise avant que tous les efforts de recherche aient été épuisés.

167. Toutes les informations pertinentes concernant le placement d'un enfant devraient être conservées en lieu sûr de manière à faciliter, par la suite, le retour de l'enfant dans sa famille.

ANNEXE 2 : TABLEAU DE PRESENTATION DE LA METHODOLOGIE UTILISEE DANS LES RAPPORTS NATIONAUX (PRENDS SOIN DE MOI !)

Pays	Méthodes de recherche
Bénin	<ul style="list-style-type: none"> • Etude documentaire des publications existantes : rapports gouvernementaux et rapports d'organisations internationales et d'ONG. • Entretiens avec les principales parties prenantes dans le domaine de la protection de remplacement, notamment le gouvernement et les ONG.
Gambie	<ul style="list-style-type: none"> • Etude documentaire des publications existantes : documents juridiques, enquêtes, rapports de recherche et rapports d'organisations internationales et d'ONG. • Entretiens non structurés. • Visites de foyers d'accueil et autres structures proposant une protection de remplacement.
Kenya	<ul style="list-style-type: none"> • Etude documentaire des publications existantes : documents juridiques et stratégiques et rapports de recherche. • Enquête auprès de plusieurs parties prenantes, notamment des agents gouvernementaux, d'après l'outil d'évaluation. • Entretiens avec les parties prenantes dans 19 pays (sur un total de 47) : hauts responsables gouvernementaux, travailleurs sociaux, responsables de foyers pour enfants, agents régionaux, agents de la Direction des services pour les enfants et ONG. • Entretiens de groupe auprès d'enfants dans plusieurs structures d'accueil. • Analyse de données qualitatives.
Malawi	<ul style="list-style-type: none"> • Etude documentaire des publications existantes : documents juridiques, rapports gouvernementaux et rapports d'ONG. • 27 entretiens menés auprès d'informateurs clés (à la fois structurés et non structurés) : hauts responsables et universitaires. • Entretiens de groupe auprès de 10 enfants (5 filles et 5 garçons) privés de prise en charge parentale et placés dans 9 orphelinats différents, et entretien de groupe auprès de 5 filles et 5 garçons dans un foyer d'accueil. • Analyse de données qualitatives.
Tanzanie	<ul style="list-style-type: none"> • Etude documentaire des publications existantes : documents juridiques, publications universitaires et rapports. • Entretiens de groupe et réunions consultatives impliquant les décideurs et les ONG œuvrant dans le domaine de l'enfance.
Togo	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de méthodologie fournie.

Pays	Méthodes de recherche
Zambie	<ul style="list-style-type: none"> • Etude documentaire des publications existantes : études, documents stratégiques et juridiques fournis par le gouvernement. • Entretiens menés auprès d'informateurs clés dans des organisations, institutions et ministères chargés de la protection de l'enfance dans 5 des 10 provinces. • Analyse thématique.
Zimbabwe	<ul style="list-style-type: none"> • Etude documentaire des publications existantes : recherche par le gouvernement et des acteurs non étatiques, des organisations internationales et des universitaires. • Entretiens semi-structurés (d'après l'outil d'évaluation) auprès de responsables gouvernementaux, spécialistes de la protection de l'enfance de l'UNICEF, conseillers et experts en matière de droits des enfants travaillant pour des ONG et personnes chargées de la prise en charge des enfants. • Deux entretiens de groupe menés auprès d'enfants : un dans une structure d'accueil ; l'autre dans une communauté rurale. • Observation participative systématique afin de comprendre les valeurs de la communauté. • Analyse essentiellement qualitative comprenant des données qualitatives issues de sources secondaires.

Remarque : pour accéder aux méthodologies complètes dans chaque rapport, consultez la page suivante : www.care-for-me.org

ANNEXE 3 : TABLEAUX JURIDIQUES

Tableau 1

Pays	Date de ratification de la CIDE	Date du dernier rapport de la CIDE ¹³⁶	Etat de ratification de la Convention de la Haye en matière d'adoption internationale ¹³⁷	CADBE : date d'échéance du rapport portant sur la 1 ^{ère} période ¹³⁸
Bénin	3 août 1990	U.N. Doc. CRC/C/BEN/CO/2 (2006).	Non signataire	29/11/2004
Gambie	8 août 1990	CRC/C/15/Add.165. 2001.	Non signataire	14/12/2005
Kenya	30 juillet 1990	U.N. Doc. CRC/C/15/Add.160 (2001).	Entrée en vigueur 1-VI-2007	25/07/2005
Malawi	2 janvier 1991 (a)	U.N. Doc. CRC/C/15/Add.174 (2002).	Non signataire	29/11/2004
Tanzanie	10 juin 1991	U.N. Doc. CRC/C/TZA/CO/2006	Non signataire	16/03/2008
Togo	1 août 1990	U.N. Doc. CRC/C/TGO/CO/3-4 (2012).	Entrée en vigueur 1-II-2010	29/11/2004
Zambie	6 décembre 1991	U.N. Doc. CRC/C/15/Add.206 (2003).	Non signataire	02/12/2013
Zimbabwe	11 septembre 1990	U.N. Doc. CRC/C/15/Add.55 (1996).	Non signataire	29/11/2004

Tableau 2

Pays	Problèmes soulevés dans les observations finales du comité des droits de l'enfant/CADBE	Comment résoudre ces problèmes	
		Textes constitutionnels	Législation et politiques récentes
Bénin	<ul style="list-style-type: none"> • Grand nombre d'enfants bénéficiant d'une protection de remplacement • Collecte de données pour la prévention de la séparation des enfants et leur famille • Formation • Plaintes • Adoption internationale • Réglementation • Application insuffisante des lois anti-discrimination 	<i>Information non disponible</i>	<p>Code de l'enfant du Bénin, 2007</p> <p>La loi n° 2006/04 établit les conditions de déplacement des mineurs et de répression de la traite d'enfants</p> <p>Loi n° 2006/31 sur la prévention, les soins et le soutien apportés aux personnes affectées par le VIH/sida</p>

¹³⁶ Voir : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CRC.

¹³⁷ http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=69#nonmem.

¹³⁸ Voir : <http://acerwc.org/member-states/state-reporting-calendar/>.

Pays	Problèmes soulevés dans les observations finales du comité des droits de l'enfant/CADBE	Comment résoudre ces problèmes	
		Textes constitutionnels	Législation et politiques récentes
Gambie	<ul style="list-style-type: none"> • La législation nationale, y compris le droit coutumier, ne respecte pas totalement les droits de l'enfant • Absence de mécanismes de plainte • Ressources financières • Formation • Manque de structures • Loi sur l'adoption (1992) : doit être révisée 	La Constitution de 1997 contient des dispositions relatives aux droits des enfants à connaître leurs parents et à être élevés par eux.	<p>La loi n° 38 relative à l'enfance (2005)</p> <p>Lignes directrices sur la protection de qualité pour les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement (2012)</p>
Kenya	<ul style="list-style-type: none"> • La législation nationale doit être davantage harmonisée et renforcée • La loi relative à l'enfance de 2001 n'est pas pleinement conforme au droit international • Ressources insuffisantes pour la mise en œuvre de cette loi • Mise en œuvre insuffisante des lois anti-discrimination • Enregistrement des naissances insuffisant • Appui aux familles insuffisant • Données insuffisantes 	<p>Dispositions relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant dans la Constitution de 2010</p> <p>La Constitution garantit les droits et libertés des enfants.</p>	<p>En 2010, l'Etat a entrepris l'examen de la loi relative à l'enfance de 2001 en vue de l'harmoniser avec la Constitution.</p> <p>La loi n° 8 relative à l'enfance (2001) transpose la CIDE dans le droit national.</p>
Malawi	<ul style="list-style-type: none"> • Législation non adaptée et progrès lents dans la poursuite des réformes des lois relatives à l'enfance • Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas pleinement intégré dans la législation • Finances insuffisantes • La loi relative à l'adoption doit être révisée • La question du travail des enfants est négligée 	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitution de 1994 a été amendée en 2010 de façon à inclure, entre autres, l'intérêt supérieur de l'enfant. • Protège la famille et garantit les droits des enfants 	<p>Loi sur les soins, la protection et la justice pour les enfants (2010)</p> <p>Loi sur la prévention de la violence domestique (2006)</p> <p>Loi sur l'enregistrement des naissances (2009) (loi n° 13, 2010)</p> <p>Loi sur les successions (testament, héritage et protection)</p> <p>Loi sur le handicap (2012)</p> <p>Plan d'action national pour les enfants orphelins et vulnérables (2005-2009)</p> <p>Politique nationale de développement de la petite enfance (2004)</p>

Pays	Problèmes soulevés dans les observations finales du comité des droits de l'enfant/CADBE	Comment résoudre ces problèmes	
		Textes constitutionnels	Législation et politiques récentes
Tanzanie	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre insuffisante des politiques relatives aux violences à l'encontre des enfants handicapés (albinos) Lenteur des progrès accomplis vers la promulgation de la loi relative à l'enfance La Tanzanie n'est pas partie à la Convention de la Haye Manquement aux obligations en vertu de la CADBE (manque de lois spécifiques relatives à la traite des enfants) Pas de lois catégoriques garantissant le respect des lois Données limitées Législation sur l'enregistrement des naissances non obligatoire et difficile Mise en œuvre insuffisante des lois anti-discrimination 	Information non disponible	<p>Loi relative à l'enfance (2009) (Tanzanie continentale)</p> <p>Loi relative à l'enfance (2011) (Zanzibar)</p> <p>Politiques concernant le développement des enfants (1996, révisée en 2008)</p> <p>Dispositions du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants - transposées dans le droit national</p> <p>Politique relative à la survie, à la protection et au développement des enfants (2001) (Zanzibar)</p> <p>Politique nationale sur le handicap (2004)</p>
Togo	<ul style="list-style-type: none"> Cadre juridique non adapté Les enfants ne sont pas entièrement reconnus comme titulaires de droits Application insuffisante des lois relatives à l'enfance Mise en œuvre insuffisante des lois anti-discrimination Lenteur du processus de réforme législative 	<ul style="list-style-type: none"> Constitution et amendements jusqu'en 2007 Garantit le droit des enfants à bénéficier d'une protection sociale et familiale 	<p>Loi n° 2007-017 (2007) sur le Code de l'enfant</p> <p>Loi n° 2005-009 (2005) sur la suppression de la traite des enfants au Togo</p> <p>Politique nationale de protection de l'enfance (2009)</p>

Pays	Problèmes soulevés dans les observations finales du comité des droits de l'enfant/CADBE	Comment résoudre ces problèmes	
		Textes constitutionnels	Législation et politiques récentes
Zambie	<ul style="list-style-type: none"> • La législation nationale n'est pas en totale harmonie avec la CIDE • Le droit coutumier n'est pas toujours conforme à la CIDE • Mise en œuvre insuffisante des dispositions anti-discrimination en faveur des enfants vulnérable • Enregistrement des naissances insuffisant 	<ul style="list-style-type: none"> • Les droits des enfants sont pris en considération pour une inclusion dans la Constitution • Le projet de constitution inclut des dispositions relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit à bénéficier d'une protection de remplacement adaptée 	<p>Loi sur la violence à caractère sexiste (2011)</p> <p>Politique nationale relative à l'enfance (2006)</p>
Zimbabwe		<ul style="list-style-type: none"> • Dispositions relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant dans la Constitution de 2013 • Protège les droits des personnes ayant un handicap • Protège la famille et appelle à l'adoption de mesures pour la fourniture d'une protection et d'un soutien aux familles avec enfants • Oblige l'Etat à faciliter la fourniture d'une protection de remplacement adaptée aux enfants privés de leur environnement familial 	

Nous devons tous agir pour faire évoluer nos systèmes. Nos actions doivent être fondées sur une entente constructive et surtout refléter des approches novatrices. Il n'y a pas une voie unique pour parvenir au changement. En fonction du contexte, nous adopterons des rythmes de travail différents, mais ces rythmes, dans toutes leurs différences, devront être respectés et entendus comme un appel collectif en vue d'un changement réel et positif dans la vie des membres les plus vulnérables de nos sociétés.

AVEC LE SOUTIEN
FINANCIER DE :



Avec le financement de

 **Coopération Autrichienne**
pour le Développement



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands