



Publié par le Centre International
de Référence pour les droits de l'enfant
privé de famille

Bulletin mensuel

L'équipe du SSI/CIR vous souhaite de belles fêtes de fin d'année et se réjouit de poursuivre en 2016 sa mission en faveur des enfants privés de leur famille à vos côtés

N° 197
DECEMBRE 2015

BULLETIN SPECIAL :

S'engager pour les enfants et les familles afin d'éviter la séparation

EDITORIAL

« Recette » pour que les enfants et leurs familles passent véritablement de joyeuses fêtes

Nous avons commencé l'année en célébrant l'année de la famille, nous la concluons sur un thème similaire à travers ce bulletin qui évoque l'importance de mieux investir dans les familles pour prévenir les séparations inutiles.

La dure réalité que vivent des milliers d'enfants séparés ou qui risquent d'être séparés de leurs proches devient encore plus douloureuse pendant les fêtes – le moment des réunions de famille, des célébrations et des délicieux repas. Les meilleurs plats nécessitent généralement une recette, la volonté de préparer le repas, et l'investissement dans des ingrédients de qualité. De la même manière, si l'on veut s'assurer que les enfants puissent rester avec leur famille, il importe de respecter les normes internationales, de disposer d'une certaine volonté politique, et d'investir de façon intelligente et ciblée. La famille étant l'unité fondamentale de la société, le présent bulletin aborde les mesures essentielles à suivre pour que les enfants demeurent dans leur famille, il vous livre ainsi « la recette » à suivre dans cette optique.

Respect des normes internationales

Voilà le premier ingrédient indispensable pour prévenir la séparation des familles: l'application des normes internationales dans les systèmes nationaux. Bien que le principe selon lequel « dans la mesure du possible, [l'enfant a] le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux » (article 7(1) CDE) soit

SOMMAIRE

EDITORIAL

« Recette » pour que les enfants et leurs familles passent véritablement de joyeuses fêtes 1

ACTEURS 3

BREVES

Inde: Nouvelles lignes directrices de 2015 sur les familles d'accueil 3

LEGISLATION

S'engager pour les enfants et les familles afin d'éviter la séparation conformément aux Lignes directrices des Nations Unies: le rôle de la société civile 4

PRATIQUE

Promouvoir et soutenir les familles d'accueil en Asie dans le cadre des solutions de type familial 7

S'engager pour une prise en charge de qualité qui aboutira à la désinstitutionnalisation des enfants en Europe et dans le monde 11

RESSOURCES INTERDISCIPLINAIRES

Les enfants migrants: Au-delà des chiffres 13

Family for Every Child entreprend des recherches sur les liens entre protection sociale et prise en charge des enfants au Ghana et au Rwanda 16

DOCUMENTS DE REFERENCE ADDITIONNELS 18

CONFERENCES ET COURS 19



32 Quai du Seujet ■ 1201 Genève ■ Suisse
irc-cir@iss-ssi.org ■ www.iss-ssi.org

universellement accepté - tout comme les normes internationales établissant les mesures de protection visant à aider les familles à assumer leurs responsabilités envers l'enfant - l'accès aux services élémentaires tels que la santé, un logement décent, l'éducation et l'aide sociale est un droit systématiquement bafoué du fait de multiples facteurs. En effet, le manque de soutien disponible peut pousser les parents à abandonner leur enfant, ou conduire à ce qu'un enfant soit retiré de sa famille sans que cela soit nécessaire; dans bien des sociétés, la discrimination est aussi une cause qui se manifeste sous diverses formes. Les normes internationales sont vides de sens si elles sont mal mises en œuvre, voire si elles ne sont pas appliquées du tout.

Volonté politique

Cette situation peut et doit changer. L'éclatement de la famille et la séparation peuvent être prévenues grâce à des investissements ciblés et un accompagnement des familles dans leur rôle protecteur. Des actions qui prennent en compte la nature complexe de la vulnérabilité des enfants et de leur famille sont nécessaires. Pour veiller à ce que les enfants restent dans leur famille, il est essentiel d'encourager l'investissement dans des mesures de protection sociale adaptées aux problèmes spécifiques et aux circonstances auxquelles les familles sont confrontées afin de consolider ces dernières. Ainsi, la volonté politique apparaît clairement comme le deuxième ingrédient indispensable à la protection des enfants et de leur famille grâce à un meilleur investissement.

Un meilleur investissement, plus ciblé

Pour favoriser une telle volonté politique, un événement parallèle a été organisé dans le cadre de la journée annuelle de réflexion du Conseil des droits de l'homme (CDH) sur les droits de l'enfant de 2015, intitulé « Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant ». Cet événement s'est basé sur la résolution du CDH de mars 2015, « Droits de l'enfant : Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant » formulée avec l'appui de plus de 190 Etats représentés.

Néanmoins, une fois la volonté politique établie, comment définir les priorités en matière d'investissement avec des ressources limitées ? Les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants ont servi de « recette internationale » pour déterminer un ordre de priorité. Les consignes étaient claires pour tous les participants: la question des définitions de la famille a été évitée afin de rester centré sur la protection des droits de l'enfant, quel que soit l'environnement dans lequel il se trouve. Cette approche a permis de couvrir des situations difficiles, dont la séparation, les mouvements transfrontaliers, et la diversité des contextes familiaux.

En introduction, le Professeur Benyam Dawit Mezmur, président du Comité des droits de l'enfant et vice-président du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, a évoqué, d'un point de vue international, l'importance que les Etats membres s'engagent pour les enfants et leurs familles, dès à présent. L'événement du CDH est venu compléter les efforts du Comité qui travaille en ce moment même sur une nouvelle observation générale dédiée à ce sujet.

Cependant, les Etats membres n'ont pas à porter seuls ce fardeau; il importe que les responsabilités soient partagées entre les différents acteurs, et notamment avec la société civile, comme en Afrique par exemple (voir page 4), afin de parvenir à un investissement intelligent.

Si l'on part du principe qu'une coopération entre les divers intervenants existe au sein d'un pays, la question du soutien direct aux familles biologiques, surtout pendant les premières années de vie de l'enfant, se pose alors de façon évidente. Afin d'apporter certains éléments de réponse, des plans d'aide sociale élaborés dans le contexte africain ont été présentés, complétés par la suite par des études telles que celles publiées par Family for Every Child sur le Ghana et le Rwanda (voir page 16).

Toutefois, comme nous le savons tous, malgré les efforts fournis pour maintenir les enfants dans leur famille d'origine, la protection de remplacement peut parfois s'avérer nécessaire, d'où l'importance de mieux investir aussi dans d'autres formes de prise en charge de type familial. Dans cette optique, un exposé a montré la nécessité d'investir dans les systèmes formels de familles d'accueil, qui s'inscrivent au rang des solutions familiales en Asie (voir page 7). Ce mode d'investissement dans une prise en



charge familiale de qualité est d'autant plus essentiel lorsque les pays s'embarquent dans des stratégies de désinstitutionnalisation, comme c'est le cas en Europe de l'Est (voir page 11). De même, on ne peut que réitérer la nécessité d'une allocation adéquate des ressources compte tenu du nombre croissant, en 2015, d'enfants déplacés à travers le monde – et notamment dans le cadre de l'afflux de réfugiés en Europe. Dans ce genre de circonstances, l'aide aux enfants non-accompagnés et séparés de leurs proches pour qu'ils puissent retrouver leur famille d'origine est également essentielle, comme le montre l'étude réalisée en Amérique latine (voir page 13).

Le SSI/CIR ne peut que faire écho à la remarque du Professeur Benyam Dawit Mezmur, affirmant que « l'investissement en faveur des enfants et des familles afin de prévenir une séparation qui n'est pas nécessaire est non seulement la bonne chose à faire, mais aussi la plus logique ». Espérons que les temps à venir seront réjouissants pour tous les enfants et leurs familles. Nous sommes heureux de continuer à œuvrer à vos côtés afin d'atteindre notre objectif commun: que tout enfant puisse « grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension » (préambule de la CDE).

L'équipe du SSI/CIR
Décembre 2015

ACTEURS

- **Namibie:** Ce pays a adhéré à la CLH-1993 et a procédé à la désignation de ses autorités compétentes.

Sources: Conférence de La Haye de Droit International Privé,
<https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/publications1/?dtid=43&cid=69>.

BREVES

Inde: Nouvelles lignes directrices de 2015 sur le modèle de famille d'accueil

Les *Model Foster Care Guidelines 2015* (Lignes directrices de 2015 sur le modèle de famille d'accueil) ont été émises par le Ministère du développement des femmes et des enfants. Ces lignes directrices sont le résultat d'un processus consultatif dans lequel ont été impliqués des représentants des différents Etats, d'organisations non gouvernementales, de la société civile, du monde académique ainsi que des experts et des organisations compétents dans le domaine de la protection de remplacement. Ces lignes directrices détaillent chaque étape de la procédure de prise en charge, depuis l'élaboration du plan individuel de prise en charge jusqu'à l'apparentement et la décision de placement. Ces lignes directrices traitent également du rôle et de la responsabilité des personnes en charge de prendre les décisions ainsi que de divers aspects liés à la mise en œuvre du programme de familles d'accueil dans chaque district.

Les lignes directrices énoncent les droits des enfants placés en famille d'accueil ainsi que les droits et les responsabilités des parents d'accueil, y compris leurs critères d'aptitude. De plus, elles mentionnent le rôle des autorités compétentes et des organisations non gouvernementales, les services de conseils et le soutien financier disponibles. Bien que la priorité pourrait être donnée aux parents d'accueil en vue de l'adoption d'un enfant sous certaines conditions et circonstances particulières, ces lignes directrices ne couvrent pas la phase pré-adoption au sein de la famille d'accueil – dans ce cas spécifique ce sont les *Guidelines Governing Adoption of Children, 2015* (Lignes directrices de 2015 relatives à l'adoption des enfants) qui s'appliquent.

Enfin, il est important de noter que, selon les lignes directrices, alors que les enfants de 6 à 18 ans en institutions doivent être placés en famille d'accueil selon le plan individuel élaboré pour chacun d'entre eux; concernant les enfants de 0 à 6 ans, un placement en famille d'accueil sur le long terme doit être évité et la priorité doit être donnée à un placement familial permanent notamment à travers l'adoption, en accord avec les *Guidelines Governing Adoption of Children, 2015*.

Pour plus d'information, voir: Ministry of Women and Child Development, *Model Foster Care Guidelines 2015*, http://wcd.nic.in/sites/default/files/Final%20Edited_guidelines.pdf; Ministry of Women and Child Development, *WCD Ministry Issues Model Guidelines for Foster Care*, 19 octobre 2015, <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=129835>.



LEGISLATION

S'engager pour les enfants et les familles afin d'éviter la séparation conformément aux Lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants: Le rôle de la société civile

Salimane Issifou, directeur national de SOS Villages d'Enfants au Bénin et président du réseau des organisations pour la prise en charge des enfants en difficulté, décrit le rôle de la société civile dans son travail avec le gouvernement pour prévenir la séparation inutile des enfants.

Dans le monde, des millions d'enfants et leurs familles se trouvent en grande détresse pour de multiples raisons (politiques, économiques, médicales, environnementales, etc.). Aujourd'hui, il est évident que les acteurs de la protection des enfants et des familles devraient s'engager davantage pour permettre le développement harmonieux et la participation de ces derniers au sein de la communauté. Cet engagement est un composant à multiples facettes, incluant des éléments, tels que l'investissement dans la prévention, le soutien familial et parental, la désinstitutionnalisation, la protection de remplacement ainsi que la participation de l'enfant. Toutes ces thématiques sont parties intégrantes des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (Lignes directrices ci-après). En Afrique, comme dans d'autres régions du monde, les organisations de la société civile contribuent de façon accrue au développement des enfants et de leurs familles grâce aux dispositions des Lignes directrices.

Le rôle des organisations de la société civile pour prévenir la séparation familiale

Les gouvernements assument la responsabilité principale en matière de bien-être des enfants et de leurs familles. Cette responsabilité, qui s'applique également à la prévention de la séparation familiale, est rappelée par les Lignes directrices (paragraphe 39-48). Les coalitions,

réseaux et plates-formes d'organisations non-gouvernementales ou d'organisations de la société civile jouent un rôle essentiel, aux côtés des gouvernements, dans la prévention de la rupture familiale. Lorsque le réseau béninois des organisations de prise en charge des enfants en difficulté¹ a soumis au gouvernement de la République du Bénin ses propositions de normes

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

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'Etat 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.

et standards visant à réglementer la protection de remplacement pour les enfants, l'accent a été mis sur la nécessité de prévenir la séparation des enfants d'avec leurs familles². En outre, des systèmes intégrés de protection de l'enfance, en coordination avec les systèmes de bien-être, d'éducation et de santé, sont à encourager et à développer. Il arrive que le gouvernement omette la mise en œuvre des mécanismes susmentionnés. Il appartient donc aux réseaux ou aux organisations sociales de les lui rappeler. En 2012, les réseaux de la société civile au Bénin ont donné l'impulsion au développement d'une politique globale de protection de l'enfance qui contribue à améliorer la protection de l'enfance à travers tout le pays.

Récemment, lorsque le réseau béninois des organisations de prise en charge des enfants en difficulté a encouragé les membres du Parlement à élaborer et à voter le Code de l'Enfance, connu comme la Loi n°2015-08, il a souligné la nécessité d'établir les responsabilités des professionnels de la protection de remplacement concernant la mise en œuvre de toute mesure visant à assurer la prévention de la séparation des enfants de



leurs familles respectives et la promotion du rôle de la famille comme étant l'environnement le plus propice pour le développement de l'enfant (article 10 du Code). Dès sa promulgation, la loi permettra aux professionnels de la protection de remplacement de mener des activités de renforcement familial, qui pourront alors permettre aux enfants de rester au sein de leurs familles. A ce titre, le nouveau Code de l'Enfance est considéré totalement conforme au principe de nécessité, prévu par les Lignes directrices.

L'importance des organisations de la société civile pour le soutien familial et parental

Les réseaux d'ONG, les plates-formes ainsi que le plaidoyer et la coopération interinstitutionnels jouent un rôle de plus en plus important au niveau de l'investissement dans le domaine de l'enfance et des familles. Au Nigéria, par exemple, les organisations de la société civile utilisent le réseau nigérian pour l'échange d'expériences relatives au soutien familial et parental, au respect des droits de l'enfant et à la mise en œuvre des Lignes directrices³. Les professionnels du secteur de la prise en charge des enfants, y compris les organisations de la société civile, investissent leurs ressources financières et d'autre nature dans le bien-être des enfants et de leurs familles. Les Lignes directrices ont eu un impact positif sur les systèmes nationaux de protection de l'enfance dans de nombreux pays en proposant de nouvelles idées aux gouvernements: amélioration des standards de protection de remplacement en Namibie; dans d'autres pays tels que le Kenya, la Tanzanie, le Bénin, le Togo, etc., les Lignes directrices ont outillé les acteurs de la société civile pour mener des campagnes de plaidoyer adéquates.

Pour construire des sociétés cohérentes, il est essentiel d'apporter un soutien aux parents tout en menant des actions pour remédier aux causes fondamentales de pauvreté et d'exclusion sociale et pour éliminer les barrières et inégalités structurelles. En effet, des éléments tels que le soutien parental, l'éducation, la formation, le renforcement des réseaux familiaux et de soutien peuvent contribuer à renforcer l'estime de soi et les compétences des parents, accroître l'employabilité des parents à long

terme et favoriser le bien-être et le développement des enfants. Malheureusement, dans de nombreux pays africains, le soutien familial et parental ne fait pas encore partie intégrante de l'agenda gouvernemental. SOS Villages d'Enfants figure parmi les premières organisations en Afrique ayant initié des actions visant à promouvoir le soutien familial et parental, conformément aux dispositions des Lignes directrices (paragraphe 32), à travers ses partenaires dans les différents pays d'interventions en Afrique.

Le rôle de la société civile dans la désinstitutionnalisation et la protection de remplacement

La protection de remplacement de l'enfant ne constitue pas une panacée. De nombreuses actions peuvent être menées avant que les enfants ne soient privés de leurs parents. Les Lignes directrices soulignent ainsi l'importance de promouvoir la prise en charge parentale, la prévention de la séparation familiale, l'intégration familiale afin de prévenir le recours à la protection de remplacement⁴. En 2011, le réseau des organisations pour la prise en charge des enfants, nommé FODDET au Togo (Afrique occidentale), a observé que la loi qui réglementait la création de centres pour la prise en charge alternative des enfants avait été adoptée sans être promue auprès des acteurs concernés. Sur la base des Lignes directrices, ce réseau a alors mené avec succès une campagne de plaidoyer dont le résultat a été la promotion de la loi ainsi que l'implication totale du réseau à cette fin⁵.

Au Bénin, le réseau des organisations pour la prise en charge des enfants en difficulté a quant à lui observé qu'il n'y avait ni loi, ni réglementation gouvernant la création et la gestion des centres pour la prise en charge alternative des enfants dans le pays. Il a alors proposé un décret intitulé "Normes et standards applicables aux Centres de Protection de l'Enfance", basé sur les Lignes directrices, et a sollicité le soutien de l'UNICEF en vue de soumettre conjointement le décret au gouvernement. Le décret a finalement été signé le 6 novembre 2012 par le Président de la République. L'atout principal de ce décret réside dans le fait qu'il a expressément été établi selon



les principes fondamentaux des Lignes directrices: le principe de nécessité, le principe du caractère approprié de la mesure de protection de remplacement, la prévention de la protection de remplacement et le renforcement familial pour prévenir le retrait des enfants du foyer familial (SOS Benin, 2012). Lorsque le décret a été signé par le Président de la République, des séances de renforcement des capacités ont été organisées par le réseau pour former les responsables des centres pour la prise en charge alternative des enfants sur les dispositions du décret. Un financement a été dégagé pour soutenir les organisations confrontées à des contraintes financières. Des stratégies de suivi ont été mises en œuvre pour s'assurer que les centres pour la prise en charge alternative des enfants qui ne respectaient pas le décret soient signalés au Ministère de la Justice et au Ministère des Affaires familiales⁶. En août 2015, un centre qui utilisait des enfants à des fins de collecte de fonds et faisait preuve de lacunes dans la réponse apportée aux besoins des enfants qu'il accueillait, a été signalé par le président du réseau. Des mesures seront prochainement prises pour fermer le centre en question⁷. Les enfants concernés ont déjà été placés dans des environnements plus adéquats. Au Kenya, la société civile - conjointement avec *l'African Network for the Prevention and Protection against Child Abuse and Neglect* (ANPPCAN) - a développé des Lignes directrices nationales relatives à la protection de remplacement, basées sur les Lignes directrices des Nations Unies. Ces Lignes directrices nationales ont favorisé l'amélioration du cadre légal kenyan et des pratiques existantes pour les enfants privés de soins parentaux ou exposés au risque d'être séparés de leurs parents⁸.

Le rôle de la société civile en matière de participation de l'enfant

La participation des enfants est obligatoire afin de garantir le plein respect de leurs droits. Il est important que les responsables en matière de protection de l'enfance puissent s'appuyer sur des mécanismes existants afin d'impliquer les enfants dans les prestations de services et les consulter au sujet de la planification de politiques. De même, il est essentiel d'encourager les professionnels qui travaillent avec et pour les enfants à impliquer ces derniers. De manière générale, l'implication des enfants dans la planification, le développement et la mise en œuvre de politiques est négligée pour diverses raisons. Il appartient donc aux organisations de la société civile de rappeler cette composante fondamentale des droits de l'enfant à leurs pairs et au gouvernement.

Ainsi, en 2013, la participation des enfants dans le développement de la politique nationale de protection au Bénin, n'avait pas été prévue. Elle aurait pu être omise sans l'insistance du réseau des organisations pour la prise en charge des enfants en difficulté à qui la consultation a finalement été déléguée. Le réseau a alors organisé de nombreux groupes de discussion avec des enfants, y compris des enfants vulnérables, à travers tout le pays⁹. En Côte d'Ivoire, le principal réseau d'organisations pour la prise en charge des enfants vulnérables a récemment tenu des réunions portant sur l'échange d'expériences visant à améliorer la participation de l'enfant suite à la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant et la mise en œuvre des Lignes directrices¹⁰. Ce type d'initiatives est l'occasion de développer des plans d'action et d'assurer un suivi quant à la façon dont la participation de l'enfant est mise en œuvre dans le pays.

En Afrique, la société civile est de plus en plus active dans le mouvement visant à encourager l'investissement en faveur des enfants et des familles afin de prévenir toute séparation inutile. Ainsi, les gouvernements impliquent les organisations de la société civile de manière significative et structurelle dans ce processus, de telle façon que ces dernières participent au développement, à la mise en œuvre, à la supervision et à l'évaluation des politiques sociales et autres politiques pertinentes, ainsi qu'à l'identification et à la détermination de pratiques prometteuses.

Néanmoins, des stratégies devraient être élaborées, en sus, pour établir et promouvoir l'échange transnational d'expériences au sein de la société civile, telles que l'organisation de réunions d'échange



comme celle qui a eu lieu en 2013 et a rassemblé les réseaux pour la prise en charge des enfants et les plates-formes du Togo et du Bénin (FODDET-CLOSE, 2013). A travers toute l'Afrique, la société civile est confrontée à divers problèmes tels que l'instabilité politique, la déconnexion des organisations rurales, le manque d'unité, l'inadéquation du financement, le favoritisme du gouvernement, le manque de démocratie interne, le manque de compétences, la corruption ainsi que le manque de soutien et de partenariat étatique. La société civile devrait être soutenue afin de garantir l'efficacité des services rendus aux familles et renforcée par le biais de la création d'un environnement propice à son fonctionnement et le maintien d'un haut degré d'indépendance par rapport au gouvernement¹¹.

Sources:

¹ Voir www.respesd.org

² SOS Benin (2012), *Advocacy report*

³ Voir <http://www.nnngo.org>

⁴ Voir paragraphes 32-52 des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

⁵ FODDET & CLOSE. (2013), *Rapport de la rencontre d'échange sur la CDE, la CADBE et l'EPU entre coalition des OSC du Togo et du Bénin*

⁶ RESPESD (2013), *Rapport d'activités*

⁷ SOS Benin & RESPESD (2015), *Situation des enfants en danger dans un orphelinat de Lokossa*

⁸ ANPPCAN (2012), *Annual report*

⁹ SOS Benin (2015), *Lessons learnt from Care for Me!*

¹⁰ Forum ONG Enfance (2014), *Participation de l'enfant*

¹¹ Omede, A. J. & Bakare, A. R. (2014), *The Impact of Civil Society Organizations on Sustainable Development in Developing Countries: The Nigerian Experience*

PRATIQUE

Promouvoir et soutenir les familles d'accueil en Asie dans le cadre des solutions de type familial

Ian Anand Forber-Pratt, Directeur général de Foster Care Inde et membre du Conseil d'administration de l'Organisation internationale des familles d'accueil, présente des solutions pour les familles d'accueil en Asie.

En Asie, les familles d'accueil sont un concept à la fois ancien et moderne. L'idée de s'occuper d'un autre enfant que le sien, profondément ancrée dans les structures de prise en charge informelle de nombreux pays, n'est pas nouvelle. Cependant, l'idée d'une implication du gouvernement et de la mise en place de systèmes réglementés de prise en charge est un concept nouveau pour l'Asie, souvent mal compris.

Aujourd'hui, en 2015, le dialogue et le mouvement en faveur des familles d'accueil, tant au niveau politique que dans la prestation de services, est en constante progression dans toute l'Asie. En réponse aux Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (Lignes directrices ci-après), la majorité des 50 pays d'Asie ont engagé une discussion et une réflexion stratégique au niveau national, au

niveau des Etats/districts et au niveau local, au sujet de la nécessité d'une prise en charge en milieu familial. Néanmoins, des efforts décentralisés pour promouvoir les familles d'accueil aux niveaux du gouvernement et de la société civile peuvent constituer un obstacle au développement d'une réforme globale de la prise en charge en milieu familial.

Ce bref exposé examine la situation en Asie et aborde les quatre sujets suivants:

1. La situation des familles d'accueil en Asie incluant des exemples de pays;
2. Les difficultés qui subsistent dans la mise en œuvre d'un système de familles d'accueil;
3. Les avantages de la mise en place d'un système formel de familles d'accueil en Asie;
4. Les prochaines étapes nécessaires pour promouvoir et soutenir les familles d'accueil en Asie.



Parmi la cinquantaine de pays identifiés en Asie par le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies selon les régions macrogéographiques¹, cet exposé couvre brièvement le Bangladesh, le Cambodge, l'Inde, la Mongolie, le Népal, Singapour, le Sri Lanka et le Vietnam.

La situation des familles d'accueil en Asie incluant des exemples de pays

La prise en charge en milieu familial sous la forme d'arrangements au sein de la famille élargie (auprès des grands-parents, des tantes/oncles ou encore enfants vivant dans le même foyer, par exemple) suffisait par le passé à répondre aux besoins de protection des enfants. Quand le « développement » s'est propagé à travers une majorité de pays en Asie, les structures familiales élargies se sont effondrées et ont cédé la place à des familles nucléaires dont le nombre a augmenté de manière exponentielle. Par exemple, il y a 10 ou 15 ans, un couple indien avec deux enfants vivait avec ses parents, des membres de la famille élargie et était étroitement lié à la communauté environnante. Aujourd'hui, en 2015, le même couple indien a déménagé dans une plus grande ville et vit une relation plus distante avec sa famille élargie et les générations précédentes qui habitent par exemple dans le quartier d'un village. Maintenant, si un accident se produit et que le couple indien n'est plus en mesure de s'occuper de ses enfants, il se peut que ces derniers, habitués à un certain mode de vie moderne, ne souhaitent pas revenir dans la cellule familiale élargie. De plus, si l'envie de retourner dans un village est un facteur important, les limites de l'accès à l'éducation, de l'aide sociale et des opportunités sont également des facteurs déterminants. Cette situation exerce une pression sur un gouvernement qui aurait pu dire il y a 10 ou 15 ans « c'est un problème familial », alors qu'il est maintenant obligé socialement et politiquement de créer et promouvoir des initiatives sociales pour assurer la prise en charge des enfants.

Le placement en milieu familial est pratiqué en Asie, particulièrement dans les contextes de situations d'urgence, toutefois l'acceptation et la mise en œuvre d'un système

formel sont encore lentes. Des progrès ont toutefois été constatés. Au Bangladesh, par exemple, un article récent de 2015 a mis en évidence l'une des premières déclarations publiques dans l'histoire du pays au sujet des familles d'accueil: un haut fonctionnaire du Ministère de la santé a déclaré à l'UNB (United News of Bangladesh) que « le Ministère de la santé et le gouvernement ont adopté ce plan dans le cadre de leurs efforts pour faire des enfants autistes, ou présentant des troubles neurologiques du développement, de dignes citoyens du pays, afin qu'ils puissent contribuer à son développement socio-économique. (...) Progressivement, le gouvernement va introduire des services de familles d'accueil dans le pays et travaille à l'élaboration d'un document de réflexion à ce sujet »².

Les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants définissent ainsi le placement familial (paragraphe 29(c)ii):
« 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. »

Les organismes autres que le gouvernement jouent également un rôle de premier plan dans les initiatives pour les familles d'accueil. Ces initiatives ont souvent lieu sans engagement ferme du gouvernement en faveur de cette forme de prise en charge familiale, ni de mise en œuvre systématique à l'échelle du pays. Quelques projets pilotes incluent le Népal (Projet pilote pour les familles d'accueil, UNICEF & Terre des Hommes), le Vietnam (Projet pilote pour les familles d'accueil, UNICEF), la Mongolie (Développement d'un projet pilote pour les familles d'accueil, World Vision et Save the Children) et le Sri Lanka (Projet Sevana Seara pour les parents d'accueil et programme pour les parents d'accueil du Département des mises à l'épreuve et des services de protection de l'enfance).³



Les difficultés qui subsistent dans la mise en œuvre d'un système de familles d'accueil

Des différences frappantes peuvent être constatées quand les initiatives sont menées par le gouvernement et dotées de ressources adéquates. Par exemple, en comparaison avec les projets pilotes mentionnés ci-dessus, la Chine et la Corée du Sud disposent de systèmes nationaux de familles d'accueil plus solides. Les statistiques du Département chinois de l'aide sociale indiquent que 919 enfants sont placés dans des familles d'accueil à Hong Kong. Le nombre de familles d'accueil enregistrées s'élève quant à lui à 938 familles. Le gouvernement a investi 115,6 millions de dollars de Hong Kong (HKD) dans des services de familles d'accueil pendant l'année fiscale 2012-2013 et a augmenté le budget à 130,7 millions HKD pour l'année fiscale 2013-2014.⁴ Cet investissement financier est primordial, surtout dans les premières années de vie d'un système légal de familles d'accueil, même s'il n'est pas suffisant.

L'acceptation de l'idée des familles d'accueil comme une manière légitime d'apporter soins et protection aux enfants qui le requièrent est un des obstacles les plus grands au succès du système. Il est donc essentiel que les gouvernements ne se contentent pas d'octroyer des ressources, mais s'engagent réellement dans la promotion et le soutien aux familles d'accueil. En Inde, par exemple, le Ministre du Ministère des femmes et du développement de l'enfant a généré un dialogue au sein de la nation et une sensibilisation à la prise en charge en milieu familial grâce à de nouveaux projets, des actions médiatiques ainsi que l'adoption de lois. La mission du gouvernement indien consiste désormais à

transposer sur le terrain l'élan suscité au niveau national. Il est d'une importance capitale de combler le fossé entre la politique et la pratique pour garantir la viabilité d'un programme de familles d'accueil (pour plus d'information sur les récentes lignes directrices indiennes sur le modèle de famille d'accueil, voir page 3).

Les avantages de la mise en place d'un système formel de familles d'accueil en Asie

Considérant qu'un système formel de familles d'accueil (hormis la prise en charge par des membres de la famille élargie) est un concept nouveau qui n'est pas encore implanté dans les sociétés asiatiques, il est nécessaire d'agir sur les facteurs limitants mentionnés précédemment. Les avantages à disposer d'un système formel de familles d'accueil, doté de ressources spécifiques, d'un certain nombre de familles d'accueil formées et du soutien d'une autorité compétente, sont les suivants:

- Les familles d'accueil peuvent être mieux intégrées au sein de la société;
- Les parents d'accueil peuvent se soutenir

mutuellement et être responsables les uns des autres (associations de familles d'accueil par exemple);

- Les enfants reçoivent les soins et l'aide dont ils ont besoin pour réaliser leur plein potentiel;
- Les personnes qui prennent en charge des enfants pendant de nombreuses années peuvent venir en aide à un nombre important d'enfants (par exemple, des personnes se sont occupées de 30 enfants sur une durée de 15 à 20 ans).

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Article 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.

Article 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.

Article 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.

Article 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.

Article 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.



Comment aller de l'avant: les prochaines étapes pour promouvoir et soutenir les familles d'accueil en Asie

La première étape pour promouvoir et soutenir les familles d'accueil est la mise en place d'un système de familles d'accueil formel et efficace. Plus le système sera doté de ressources adéquates, plus les familles d'accueil pourront se concentrer uniquement sur leur rôle consistant à prodiguer une prise en charge de qualité aux enfants qui ont besoin de soins et de protection. Des politiques et procédures claires pour l'ensemble des situations vécues par les familles d'accueil aident ces dernières à savoir à quoi s'attendre et comment faire face aux difficultés. Par exemple, si les dispositions et les procédures relatives à l'accueil d'urgence en famille d'accueil sont claires, les enfants ne devront pas être institutionnalisés, même pendant la phase initiale de leur prise en charge.

Pour créer ce système de familles d'accueil dans lequel non seulement les besoins des enfants

dans diverses situations sont satisfaits, mais les personnes chargées de s'occuper des enfants sont également soutenues et reçoivent l'attention qu'elles méritent, les recommandations suivantes ont été formulées:

- Promouvoir plus largement les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants;
- Disposer de cadres politiques nationaux efficaces;
- Bénéficier d'un financement des familles d'accueil adéquat et planifié;
- Disposer d'un réseau de professionnels de la protection de l'enfance efficace;
- Réduire le nombre d'enfants en besoin de prise en charge alternative;
- Soutenir toute une gamme d'options de prise en charge;
- Développer la recherche sur les familles d'accueil et leur compréhension.

Il est temps DÈS À PRÉSENT de formaliser et de rendre durables les systèmes formels de familles d'accueil partout en Asie. Alors que des politiques et des procédures ont été élaborées sur le papier, les professionnels doivent désormais coopérer et exiger des services de qualité ainsi qu'une base communautaire pour leur prestation. Dans cette région, caractérisée par la taille importante des populations et des racines historiques profondes, les potentialités et les responsabilités ne pourront se concrétiser qu'à travers les efforts conjugués de la société civile et du gouvernement en vue d'une démarche commune vers une prise en charge de qualité indispensable à nos enfants et à nos familles d'accueil.

Références:

¹ Voir Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Department of Economic and Social Affairs; Evaluation au 3 août 2015, http://unstats.un.org/unsd/economic_main.htm.

² "Foster care system in offering for autistic children's welfare", The News Today, 17 mars 2015, http://www.newstoday.com.bd/index.php?option=details&news_id=2405855&date=2015-03-17. Veuillez noter que lorsqu'on fait une recherche sous « foster care » sur le site web du gouvernement, aucune information n'est actuellement disponible.

³ EveryChild (2011), *Fostering better care: Improving foster care provision around the world*, Working Paper 2, juin 2011, <https://www.everychild.org.uk/sites/default/files/docs/FosteringBetterCare.pdf>.

⁴ "Finding someone who cares", Child Daily, 28 février 2014, http://www.chinadailyasia.com/focus/2014-02/28/content_15121431.html

Autres:

- Ministère du travail et des affaires sociales (MOLSA) de la République islamique d'Afghanistan et UNICEF, 2003, *Afghanistan country report*. En ligne: <http://www.children-strategies.org>;
- Bell, T. 2007, *Orphanages in 'children for sale' racket*, Telegraph, 10 mars 2007. En ligne: <http://www.telegraph.co.uk>.
- Parry-Williams, J., 2006, *Suggestions for a strategy to develop alternative care and diversion systems through government structures in Sri Lanka*, Save the Children Sri Lanka.



- UNICEF (2009b), *Analysis of Progress and Remaining Challenges in Childcare System Reform. Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan*, Document de travail pour le 2^e Forum de protection de l'enfance sur « Building and Reforming Childcare Systems » (La construction et la réforme des systèmes de protection de l'enfance), Bichkek, Kirghizistan, mai 2009.
- UNICEF (2008a), *What You Can do about Alternative Care in South Asia – An Advocacy Tool Kit*, UNICEF Népal.

S'engager pour une prise en charge de qualité qui aboutira à la désinstitutionnalisation des enfants en Europe et dans le monde

Le Dr. Maria Herczog, ancien membre du Comité des droits de l'enfant, démontre astucieusement l'importance des processus de désinstitutionnalisation de haute qualité et durables, fondés sur les droits de l'enfant et plus efficaces à long terme.

De multiples tentatives ont été faites dans de nombreux pays et pendant de longues années pour prévenir la séparation des enfants d'avec leur famille en confiant les enfants qui avaient besoin d'un placement hors de leur famille en prise en charge alternative au sein d'une famille ou de la communauté pendant la plus courte période possible et avec pour objectif de les réintégrer dans leur famille dans la mesure du possible.

Les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (Lignes directrices ci-après) sont devenues un outil essentiel pour aider les décideurs, les responsables politiques, les professionnels et les prestataires de services qui travaillent dans le domaine du bien-être et de la protection de l'enfant à connaître les approches possibles, fondées sur les droits des enfants, en matière d'évaluation et de prise de décision concernant les enfants séparés de leur famille ou en risque de l'être. Ces Lignes directrices visent à fournir aux Etats des informations sur les principes, les politiques potentielles et les pratiques de prévention ainsi que la prestation de services et les options de prise en charge.

Le guide *En marche vers la mise en œuvre des « Lignes directrices relatives à la Protection de remplacement pour les enfants »*, publié en 2013, a été élaboré par CELSIS et un groupe d'ONG et d'experts, pour soutenir la mise en œuvre des Lignes directrices en proposant des méthodes pratiques et des informations¹.

La nécessité de réformer les systèmes d'aide sociale et de protection

De plus en plus de gouvernements sont

confrontés à la nécessité de réformer et de restructurer leur système d'aide sociale et de protection à l'égard de la population toute entière, et notamment des enfants, en tenant compte à la fois des droits de l'homme, des besoins individuels, des arguments et expériences transmises par les professionnels, des ressources restreintes et des considérations financières. L'attention s'est portée tout particulièrement sur la nécessité d'éviter l'institutionnalisation en offrant aux personnes et familles en situation de vulnérabilité des services locaux et universels de haute qualité, ciblés et spécialisés, en renforçant les familles et les communautés et en garantissant la participation active de tous les acteurs, y compris les membres de la famille et les communautés.

Paradoxalement, la pauvreté a été dans tous les pays la principale cause profonde de séparation et de placement des enfants dans des institutions, et pourtant malgré la preuve des effets négatifs de ce type de placement, peu d'efforts ont été faits pour en savoir plus au sujet des coûts et conséquences, des effets à long terme sur les enfants et de l'impact d'une telle prise en charge sur leur vie.

Le climat d'austérité actuel a augmenté la pression liée à l'évaluation de la manière dont l'argent public est dépensé, notamment l'efficacité, l'efficience et les résultats. De nombreux pays ont fait des choix très difficiles de restrictions budgétaires, principalement en matière de santé, d'éducation et de services sociaux, malgré les besoins croissants et les problèmes sociaux survenus pendant la crise. L'intervention précoce, la prévention et la prise en charge au sein de la communauté ou d'une



famille sont des cibles faciles, car les résultats sont généralement visibles à long terme et donc plus difficiles à mesurer, et qu'elles ne sont souvent pas soutenues politiquement pour diverses raisons.

De nombreux pays ont des systèmes de protection de l'enfant qui dépendent excessivement d'une prise en charge institutionnelle, malgré les preuves scientifiques écrasantes des effets néfastes d'une telle prise en charge sur le développement émotionnel, physique, mental et social des enfants, les mauvais résultats et les coûts très élevés. D'autres pays ont des services limités ou de faible qualité à tous les niveaux et dans tous les domaines, notamment la santé, l'éducation et l'aide sociale, ce qui accélère les problèmes déjà existants et prive l'accès de nombreuses personnes, y compris des enfants à ces derniers.

La désinstitutionnalisation et l'investissement dans des solutions au sein d'une famille ou de la communauté

La désinstitutionnalisation – le processus qui consiste à renforcer les familles, à prévenir l'effondrement des familles et à mettre en place des formes plus appropriées de prise en charge alternative pour les enfants et de réintégration familiale – demande un investissement stratégique et à long terme conséquent, une planification rigoureuse, un contrôle et une évaluation permanents, ainsi qu'un suivi. Tout ceci constitue un défi colossal pour les partisans d'une réforme globale du système de bien-être et de protection de l'enfant centrée sur la prévention, l'intervention précoce et la réintégration, afin de mener un processus de désinstitutionnalisation durable et de haute qualité.

Malgré les difficultés politiques et économiques actuelles, il existe à l'échelle mondiale un élan important pour s'écarter de la prise en charge institutionnelle au profit de solutions au sein de la communauté ou d'une famille. Des efforts fructueux et des changements politiques conséquents ont été réalisés ces dernières années, par exemple en Roumanie, en Bulgarie et en Moldavie, entre autres, afin de prévenir la séparation, de réintégrer les enfants dans leur famille, de développer les systèmes

de familles d'accueil et les services aux familles et de sensibiliser le public au droit des enfants d'être élevés par leur propre famille ou de bénéficier d'une prise en charge alternative de qualité ainsi qu'aux préjudices que peuvent causer les institutions.

La désinstitutionnalisation est perçue par beaucoup comme une mesure d'économie à court terme, qui ne nécessite pas de ressources parallèles et supplémentaires; elle est souvent vue comme une fermeture des institutions sans alternative adéquate, ni d'efforts en matière de préservation familiale. En fait, une intervention et un soutien de haute qualité ne sont absolument pas meilleur marché que les institutions, mais ils sont fondés sur les droits de l'homme, ils touchent la communauté tout entière et sont bien plus efficaces. Leur impact sur les enfants, les familles et la société est positif à tous les niveaux. Les analyses du rapport coût-bénéfice sont des outils très utiles pour mesurer l'investissement et le résultat à bien des égards, mais elles ne peuvent pas donner une image complète. Le rendement social de l'investissement vise à donner une image plus complexe de tous les domaines potentiels qui tiennent compte non seulement des éléments facilement quantifiables, mais aussi du bien-être émotionnel, des préjudices épargnés ou évités, etc.

Il est nécessaire d'examiner comment développer un modèle complexe, qui inclut des éléments économiques, et rend compte pleinement de la complexité des systèmes de bien-être et de protection de l'enfant, de leurs liens avec la santé, l'éducation, la justice pénale et la sécurité sociale, et de la difficulté à établir des liens directs de cause à effet entre les décisions politiques et les pratiques, l'allocation de ressources, la mise en œuvre, les services directs et leur impact indirect sur les enfants, les familles et la communauté. Il est important d'adopter une perspective globale, puisqu'il est de plus en plus largement admis que les services intégrés et le travail interinstitutionnel, la mobilisation des ressources propres des enfants et des familles sont des facteurs essentiels d'amélioration des résultats, tout comme les possibilités de financement souple selon



lesquelles « l'argent suit l'enfant » et n'est donc pas cloisonné à un ou plusieurs secteurs, ni basé sur l'autorité. La disponibilité de données cohérentes et fiables sur les coûts directs et indirects de tous les types de services ainsi que les résultats pour les enfants et les familles constitue un autre défi majeur.

Une pratique prometteuse: « *Opening Doors for Europe's Children* »

Les activités menées pendant la campagne « *Opening Doors for Europe's Children* » ont mis en évidence beaucoup d'exemples fructueux de mobilisation de ressources cachées, en favorisant l'apprentissage mutuel de tous les acteurs aux niveaux local, national et international. Dans

d'autres régions, comme en Afrique, des tentatives ont été faites pour mettre au point des indicateurs et pour analyser les coûts et les bénéfices en vue de garantir le bien-être des enfants. La collaboration intersectorielle des professionnels, l'évaluation régulière, les conférences sur les leçons que l'on peut tirer de l'expérience, la meilleure allocation des ressources aux services ciblés locaux et universels et les conférences de groupe destinées aux familles qui impliquent tous les membres de la famille sont des exemples utiles qui peuvent être adaptés dans les différents pays conformément aux besoins et aux conditions locales.

Le chemin à parcourir est encore long. Nous devons réfléchir et travailler ensemble pour démontrer la durabilité économique des normes professionnelles exigées par les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants.

Sources:

¹ Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012), *En marche vers la mise en œuvre des "Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants"*, UK: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, <http://www.alternativecareguidelines.org/Accueil/tabid/2397/language/fr-FR/Default.aspx>.

RESSOURCES INTERDISCIPLINAIRES

Les enfants migrants: Au-delà des chiffres

Ludín Caballero de Chávez, Directrice des programmes au sein de Save the Children Salvador, explique quels sont les défis auxquels doivent faire face les enfants séparés de leur famille et non accompagnés en Amérique Latine, et met l'accent sur les pistes envisageables pour améliorer leur situation difficile.

Au-delà des chiffres pour dénombrer les enfants en situation irrégulière – à savoir: au-delà du nombre d'enfants arrêtés par les systèmes de sécurité aux frontières des pays de transit et de destination; ou du nombre d'enfants renvoyés dans les pays qu'ils avaient quittés pour cause de violence exacerbée, de pauvreté, d'absence d'opportunités, ou pour se rapprocher de leurs familles; au-delà du nombre d'enfants qui, alors que se tient cet important forum, errent dans le désert, traversent des fleuves et tentent d'échapper aux autorités migratoires; ou, dans le pire des cas, du nombre d'enfants enrôlés par des bandes criminelles organisées et risquant la mort ou d'autres formes de violation de leurs droits - au-delà de tels chiffres, le renforcement des

systèmes nationaux de protection comme stratégie de prévention de la migration irrégulière des enfants, et surtout des enfants non accompagnés, en vue d'apporter à ces derniers une attention adéquate centrée sur leurs droits, est une nécessité imminente qui ne peut être ajournée.

De l'importance des chiffres

Et quand je dis au-delà des chiffres, ce n'est pas dans l'intention de déprécier les enquêtes menées à ce sujet; bien au contraire, les études que les agences des Nations Unies, les organisations de défense des droits de l'homme, les universitaires et autres, ont réalisées et continuent de réaliser, ont pour mission de révéler la négation des droits à laquelle sont



confrontés les enfants dans leur pays d'origine, leur pays de transit ou leur pays de destination. Ces chiffres nous ont par exemple révélé qu'entre octobre 2013 et août 2014, le nombre de familles qui ont migré de façon clandestine vers les Etats-Unis a augmenté de 412 % par rapport à la même période l'année précédente. Par ailleurs, en 2014, plus de 66 127 enfants étrangers non accompagnés (ENA) ¹ ont effectué seuls cette traversée - c'est-à-dire sans la présence d'un adulte à leurs côtés - et plus de 18 000 enfants ont été détenus et ensuite renvoyés dans leur pays d'origine. En même temps, les chiffres désagrégés par pays indiquent, qu'en majorité, ces enfants sont originaires du Mexique, et notamment, des pays du « Triangle Nord d'Amérique Centrale », comprenant le Salvador, le Guatemala et le Honduras. On estime l'augmentation du nombre d'enfants migrants non accompagnés autour de 92 % par rapport à l'année précédente.

Une étude diagnostic réalisée en 2014 par RELAF, l'UNICEF et Save the Children Amérique Centrale² indique que l'augmentation du nombre d'enfants et de familles migrants a été rapidement qualifiée de « crise humanitaire ». A ce titre, les actions des gouvernements impliqués, des ONG et des organisations internationales se sont surtout concentrées sur l'aspect humanitaire de cette crise et ont, par conséquent, adopté une approche visant à fournir des services de base destinés à répondre aux besoins immédiats des enfants migrants, comme c'est le cas dans des contextes d'urgence. De nombreuses interventions institutionnelles sont cependant allées au-delà des chiffres recherchant la mise en œuvre d'une approche centrée sur les droits de l'enfant, telle que préconisée par les instruments internationaux, permettant ainsi à Save the Children d'intégrer des actions et diriger ses efforts vers une solution plus durable.

Dans le cadre de la recherche d'une approche systémique pour venir en aide aux enfants migrants, RELAF, l'UNICEF et Save the Children ont étudié le fonctionnement des systèmes nationaux de protection au Mexique, au Guatemala, au Honduras et au Salvador, et se sont basés sur ces derniers pour proposer un

modèle de politiques et de services visant à garantir une protection adéquate des enfants migrants ainsi que leur réintégration à long terme. Les résultats ont permis d'identifier les lacunes sur les plans opérationnel et institutionnel ainsi que les facteurs économiques, sociaux et culturels à l'origine de l'écart entre les avancées législatives - sur le plan national et international - et la mise en œuvre des mesures.

Des découvertes essentielles sur de nombreux pays

L'étude susmentionnée révèle différents aspects critiques concernant les pays étudiés tels que:

1. le manque de coordination entre les entités qui, dans les pays d'origine, devraient garantir les droits des enfants aux niveaux local et national;
2. l'absence ou la faiblesse de l'organisme directeur qui coordonne dans la pratique les actions des entités gouvernementales et non gouvernementales;
3. un développement trop faible des processus de décentralisation des programmes et des services, qui non seulement n'ont qu'une faible couverture, mais sont de plus inaccessibles aux régions les plus pauvres de chaque pays;
4. le manque de réponses spécialisées aux causes de la migration, entre autres: la violence, la pauvreté, le manque d'accès aux services et une perception de l'avenir morose. Les Etats lancent souvent des campagnes « préventives » pour avertir des dangers de la traversée et ainsi dissuader les gens de partir, au lieu de s'attacher aux causes de la migration et d'essayer d'y remédier;
5. une mauvaise application des mécanismes d'exigibilité étatiques, en particulier ceux qui impliquent la participation des enfants;
6. un manque de suivi et de soutien des enfants migrants rapatriés, une fois qu'ils sont réintégrés dans leurs familles et dans leurs communautés;
7. des lacunes dans la formulation des normes opérationnelles relatives au soin des enfants migrants et à la protection de leurs droits. Certains pays ont adapté leurs lois et leurs protocoles, mais adoptent une logique d'assistantat et d'aide humanitaire au lieu de se focaliser sur la mise en œuvre intégrale des droits de l'enfant;



8. la persistance à recourir à des modalités principalement institutionnelles dans la prise en charge des enfants migrants, qui se traduisent dans la pratique par la détention ou la privation de liberté;

9. enfin, le thème des enfants migrants a disparu des budgets nationaux, outre l'investissement pour s'acquitter des besoins fondamentaux dans les centres de rapatriement.

A l'avenir

Sur la base de telles connaissances, RELAF, l'UNICEF et Save the Children formulent deux types de recommandations concernant les enfants migrants: d'une part des recommandations spécifiques au Mexique ainsi qu'aux pays du Triangle Nord et conformes aux particularités politiques et opérationnelles de chacun de ces pays et, d'autre part, des recommandations générales visant la région dans son ensemble, à savoir :

1. renforcer le dialogue entre tous les pays de la région en vue d'élaborer des politiques régionales visant à améliorer les conditions de vie tant dans les sociétés d'origine comme au sein des instances d'accueil des enfants migrants et de leurs familles;

2. promouvoir la mise en œuvre de normes opérationnelles avec les enfants migrants, et particulièrement les ENA, tant lors de la conception que l'exécution et la supervision des plans et des programmes. Ces normes doivent se fonder sur les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants qui demandent aux Etats de baser leurs systèmes de prise en charge sur des solutions de type familial et non institutionnelles; pour ce faire, les auteurs de l'étude ont élaboré un **Manuel de normes internationales basées sur les droits de l'homme**

applicables aux enfants et aux adolescents migrants³, qui constitue une proposition concrète et détaillée d'options de prise en charge des enfants migrants renvoyés dans leur pays d'origine;

3. enfin, même si les progrès en matière de formation du personnel des institutions qui travaillent avec les enfants sont notables, un renforcement constant du personnel qui travaille avec les enfants migrants est recommandé.

Les institutions auteures de l'étude mettent également l'accent sur le fait que les politiques et les services destinés à protéger les enfants doivent adopter une approche systémique et bien articulée; avec un organisme directeur qui coordonne les institutions du système, une approche décentralisée au niveau départemental et municipal, un niveau important de participation des organisations de la société civile et des organisations de l'enfance et enfin la présence d'un organisme de protection des droits indépendant qui garantisse la mise en œuvre et l'exigibilité des principes de la CDE; et enfin, une allocation budgétaire appropriée pour l'application de programmes qui s'attaquent aux causes de la migration clandestine des enfants et proposent une réponse pertinente aux enfants rapatriés.

La protection des droits des enfants relève aussi de la responsabilité de la communauté internationale et de ses organisations qui doivent s'assurer, entre autres, que tant les organismes étatiques du pays de destination que ceux du pays de transit et du pays d'origine dialoguent via leurs consulats ou les ministères des relations extérieures et de l'enfance dans le but de garantir le respect des droits des enfants à chaque étape de la traversée migratoire et du retour⁴.

L'articulation de tous ces éléments contribuera notamment à ce que – au moment de porter secours aux enfants sur leur territoire ou aux frontières des pays de transit ou de destination – les pays, quels qu'ils soient, adoptent une logique de prise en charge véritable des enfants et non de détention, modifient les politiques et les processus selon le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et mobilisent leur attention sur le fait qu'il s'agit d'enfants avant d'être des migrants. Ce n'est qu'en adoptant cette vision, que la façon de procéder auprès des enfants changera de manière significative.



Références:

¹ U.S. Customs and Border Protection, Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2016, <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

² RELAF, Save the Children et UNICEF, *Niños, niñas y adolescentes migrantes retornados. Un análisis de los contextos y las respuestas de los servicios y las políticas de protección en El Salvador, Guatemala, Honduras y México*, 2015, http://www.unicef.org/lac/informe_migrantes_retornados_final.pdf.

³ RELAF, Save the Children et UNICEF, *Manual Sobre Estándares Internacionales de Derechos Humanos Aplicables a Los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes*, 2014, <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/manual-sobre-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-aplicables-los-ninos-ninas-y>.

⁴ Information additionnelle du SSI/CIR: Des efforts ont été fournis au Mexique dans ce domaine avec la publication du *Protocolo para la atención consular de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015, <http://proteccionconsular.sre.gob.mx/index.php/documentos/protocolonna>.

Family for Every Child entreprend des recherches sur les liens entre protection sociale et prise en charge des enfants au Ghana et au Rwanda

Deux études menées en 2014 se penchent sur les liens entre le programme intitulé « Livehood Empowerment Against Poverty- LEAP »¹ (renforcement des conditions de vie dans la lutte contre la pauvreté), le bien-être de l'enfant, la prise en charge des enfants et la cohésion familiale au Ghana. De même, ces études mettent en évidence les liens entre le programme intitulé « Vision 2020 Umrurenge-VUP »², le bien-être de l'enfant, la prise en charge des enfants et la réunification familiale au Rwanda.

Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'une étude plus large sur les liens entre la protection sociale et la prise en charge des enfants au Rwanda, au Ghana et en Afrique du Sud. Elle a été menée par l'organisation Family for Every Child et le Centre pour la protection sociale de l'Institut pour les études sur le développement au Royaume-Uni. Au Ghana, elle a été dirigée par l'organisation *Challenging Heights* et au Rwanda par l'ONG *Uyisenga Ni Imanzi*, membre de Family for Every Child. Le SSI/CIR salue cette recherche innovante qui prouve que les schémas de protection sociale peuvent réellement empêcher des enfants et leur famille d'être inutilement séparés.

Schémas de protection sociale: LEAP and VUP

Au Ghana, le programme LEAP a offert aux foyers participant à l'étude une certaine somme d'argent pendant deux mois, fixée en fonction du

nombre de « membres éligibles ». Ces foyers sont extrêmement pauvres et au moins un de leurs membres s'occupe d'un orphelin ou souffre d'un

Le rapport mentionne qu'au Rwanda, un grand nombre d'enfants sont pris en charge par la famille élargie dans les foyers dirigés par les grands-parents ou intégrés dans la cellule familiale chez des oncles et tantes. D'autres enfants sont placés en famille d'accueil chez des amis, voisins ou membres de la communauté. On estime que 20 % des enfants de moins de 21 ans sont orphelins d'un ou de leurs deux parents, et que 30 % des foyers comptent des enfants non-biologiques ou des orphelins. En 2011, 3 323 enfants vivaient dans 33 institutions.

Au Ghana, le rapport indique que 57 % des enfants ghanéens âgés de 0 à 17 ans vivent avec leurs deux parents biologiques, alors que 17 % ne vivent avec aucun de leurs parents. 8% des enfants ont perdu un ou leurs deux parents. Le taux de prise en charge informelle par la famille élargie est très élevé: le nombre d'enfants par foyer oscille entre 2 et 22. En 2010, 4 500 enfants vivaient toujours dans des institutions.

handicap et n'est pas en mesure de travailler, ou encore est âgé. Tous les membres de ces foyers ont également bénéficié d'une inscription gratuite au programme d'assurance santé national.

Au Rwanda, le VUP s'adresse aux familles très pauvres et repose sur quatre piliers: transfert d'argent aux foyers très pauvres comptant un adulte incapable de travailler; emploi rémunéré dans des projets de construction au niveau communautaire au profit des foyers

extrêmement pauvres où un adulte est incapable de travailler; accès aux établissements d'épargne, de crédit et de finances ainsi qu'à la formation et à la sensibilisation.

Questions soulevées

Cette étude aborde trois questions:



1. Quel est le lien entre la protection sociale et la qualité de la prise en charge des enfants ?
2. Quel est le lien entre la protection sociale et la perte de la prise en charge parentale ou la séparation de la famille ?
3. Comment la protection sociale influence-t-elle les décisions concernant le placement en famille d'accueil ou dans la famille élargie ?

Principales découvertes

Première découverte: Bénéfices des programmes. Tant au Ghana qu'au Rwanda, les programmes ont amélioré les aspects matériels, entre autres, de la prise en charge des enfants. Il est très intéressant de noter que les enfants font plus souvent référence que les adultes aux aspects non matériels. Ainsi, au Ghana et au Rwanda, les enfants semblent conscients du fait que le manque d'amour, d'affection et de compréhension est lié à la pauvreté et peut donc être corrigé grâce à ces programmes dont l'objectif est d'améliorer ces aspects de la prise en charge. Au Rwanda, la question de l'alcoolisme a été soulevée, ainsi que le fait qu'il pouvait être à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté. Au Ghana comme au Rwanda, les programmes profitent toutefois moins à certains profils d'enfant tels que les enfants plus âgés, les filles et les enfants non-biologiques, notamment en termes d'affection.

Deuxième découverte: L'impact de ces programmes. Au Rwanda, le programme VUP encourage la réunification familiale tandis qu'au Ghana le programme LEAP prévient la séparation des familles. Au Rwanda, la majorité des enfants vivent avec leurs parents. La principale cause de séparation des familles est la pauvreté, quant aux enfants qui quittent leur foyer c'est généralement pour chercher du travail. Le programme VUP soutient ainsi le retour des enfants dans leurs familles, où les conditions de vie sont meilleures. Dans de rares cas, l'argent transmis à travers le VUP peut devenir une source de conflit au sein de la famille, accentuer les problèmes d'alcoolisme et conduire à la séparation familiale. Au Ghana, la principale cause de séparation est également la pauvreté et l'absence de logement décent dû au fait que les familles sont très nombreuses. Dans ce pays, on note également que la séparation des

familles peut résulter des trafics d'enfants ou du travail des enfants. En améliorant les conditions de vie des enfants, le programme LEAP peut ainsi contribuer à la lutte contre la séparation des familles. Comme au Rwanda, le risque existe toutefois que l'argent soit employé à mauvais escient.

Troisième découverte: Les défis persistants. Au Rwanda, les dispositions du programme VUP concernant les travaux publics peuvent certes permettre à un membre adulte du foyer de trouver un emploi, toutefois les soins apportés aux enfants du foyer peuvent être affectés du fait de la tâche supplémentaire à laquelle l'adulte en question doit faire face. Quant aux femmes enceintes ou qui allaitent, ces dernières devraient effectuer un travail moins physique.

Au Ghana, des irrégularités et des retards dans les transferts d'argent peuvent empêcher les bénéficiaires de se projeter dans l'avenir. De plus, ces derniers devraient être davantage formés en vue d'une utilisation optimale de cet argent et d'un traitement équitable de tous les enfants du foyer (enfants biologiques et non-biologiques par exemple).

L'étude souligne par la suite qu'au Ghana et au Rwanda, les transferts d'argent – même s'ils sont une source de motivation – peuvent avoir des effets autant négatifs que positifs. S'ils représentent une aide pour les familles d'accueil ou dans le cadre de l'accueil au sein de la famille élargie, certains adultes au Rwanda signalent que des personnes s'occupent d'enfants non-biologiques simplement pour recevoir cette aide. Au Ghana, des personnes interrogées indiquent que les transferts d'argent aident à subvenir aux besoins fondamentaux de l'enfant mais ils craignent aussi que dans certains cas, cet argent soit utilisé dans le propre intérêt des adultes ou des enfants biologiques davantage que dans l'intérêt des enfants non-biologiques.

Recommandations

Cette étude inclut diverses recommandations, à savoir:

- ❖ la réforme en cours relative à la prise en charge au Rwanda devrait renforcer le lien entre le programme VUP et les services de protection de l'enfance;



- ❖ il est essentiel d'adapter la composante des travaux publics du programme VUP aux femmes enceintes et qui allaitent;
- ❖ concernant le programme LEAP, le rapport indique que les retards de paiement et les arriérés doivent être traités rapidement, et qu'il

- convient de s'assurer que les montants versés soient proportionnels à la taille du foyer;
- ❖ dans les deux programmes, il est crucial de renforcer les activités de sensibilisation pour s'assurer que tous les bénéficiaires soient traités équitablement.

Sources:

¹ Family for Every Child, *Researching the linkages between social protection and children's care in Rwanda, the VUP and its effects on child well-being, care and family reunification*, avril 2014, http://www.familyforeverychild.org/sites/default/files/resources/Rwanda_social_protection_report-web.pdf.

² Family for Every Child, *Researching the linkages between social protection and children's care in Ghana, LEAP and its effects on child well-being, care and family cohesion*, octobre 2014, <http://www.familyforeverychild.org/sites/default/files/resources/Social%20protection%20Ghana%20report.pdf>.

DOCUMENTS DE REFERENCE ADDITIONNELS

- *Lignes directrices des Nations Unies relatives à la Protection de remplacement pour les enfants*, 2009, VN Doc. A/RES/64/142.
- Document de travail « *Désinstitutionnalisation et prise en charge alternative de qualité pour les enfants en Europe: leçons tirées et marche à suivre* », Eurochild et Hope and Homes for Children, 2012.
- *Déconstruire le mythe de la désinstitutionnalisation*, Eurochild et Hope and Homes for Children, 2012.
- *Lignes directrices européennes communes sur la transition d'une prise en charge institutionnelle vers une prise en charge au sein de la communauté*, Groupe d'experts européens sur la transition d'une prise en charge institutionnelle vers une prise en charge au sein de la communauté, 2012.
- *Campagne Opening Doors: théorie du changement* (document de travail interne).
- *Boîte à outils sur l'utilisation des fonds de l'Union européenne pour la transition d'une prise en charge institutionnelle vers une prise en charge au sein de la communauté*, Groupe d'experts européens sur la transition d'une prise en charge institutionnelle vers une prise en charge au sein de la communauté, 2012.
- *En marche vers la mise en œuvre des "Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants"*, 2013, <http://www.alternativecareguidelines.org/Accueil/tabid/2397/language/fr-FR/Default.aspx>.
- « *Vers une base de données économiques renforcée pour soutenir la réforme de la protection de l'enfance: des institutions à une prise en charge familiale et à des services au niveau de la communauté* », Soumission au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Rapport sur un meilleur investissement dans les droits de l'enfant, Eurochild, Hope and Homes for Children et SOS Villages d'enfants, 2014.
- « *Les fonds structurels et d'investissement européens ouvrent-ils la porte aux enfants institutionnalisés d'Europe pendant la période de programmation 2014-2020 ?* »: Evaluation de l'attention portée à la désinstitutionnalisation pour les enfants et de l'engagement des organisations d'enfants dans le processus de mise en œuvre des fonds ESI dans huit Etats membres de l'UE, Campagne Opening Doors, 2015.
- Rapport de la 11^e conférence annuelle d'Eurochild « *Les enfants d'abord: une meilleure gestion des dépenses publiques pour de meilleurs résultats pour les enfants et les familles* », 2015.

CONFERENCES, SEMINAIRES, COLLOQUES ET COURS A VENIR

- **Australie:** *Children & Families Across Borders, Challenges and Opportunities for Action*, SSI Australie et Université de Melbourne, Melbourne, 4-5 avril 2016. Pour plus d'information: <http://www.iss2016melbourne.net/>.
- **Royaume Uni:** *Exploring the principles of child protection*, Déjeuners et séminaires de formations mensuels, ChildHope and Consortium for Street Children, Londres. Pour plus d'information: <http://www.streetchildrenresources.org/resources/childhope-lunch-learn-seminars-exploring-the-principles-of-child-protection-2/>.
- **Sri Lanka :** *Residential Child and Youth Care in a Developing World, Caring to Notice*, Première Conférence Internationale, Colombo, 23-25 février. Pour plus d'information: <http://youthstudies.co/2016/>.
- **Suisse:** *Santé et développement de l'enfant adopté: De l'accueil à la recherche d'origine*, Journées de formation, Espace A, Lausanne, 17 mars et 10 novembre 2016, inscription [jusqu'au 8 février 2016](#).

Le SSI/CIR exprime sa gratitude aux gouvernements (y compris de certains Etats fédérés) des pays suivants pour leur soutien financier dans la réalisation de ce Bulletin : Afrique du Sud, Allemagne, Andorre, Australie, Belgique, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Malte, Monaco, Norvège, Nouvelle Zélande, Pays-Bas, Suède, Suisse.

