



Série *Population-Santé*

Documents de recherche n° 20

**Dynamique de placement et dynamique d'abandon :
Le cas des enfants en institution à Antananarivo,
Madagascar**

Delaunay V., Galenao Germain L.

Valérie Delaunay, chargée de recherche à l'IRD
Laboratoire Population-Environnement-Développement,
Unité Mixte de Recherche IRD-Université de Provence 151.
Marseille, France
valerie.delaunay@ird.fr

Lidia Galenao Germain, Consultante
Spécialiste aide en développement et protection de l'enfance
Antananarivo, Madagascar

© Laboratoire Population-Environnement-Développement, Unité Mixte de Recherche IRD-Université de Provence 151, 2011.

Centre St Charles, case 10,
3, place Victor Hugo,
13331 Marseille Cedex 3, France

Février 2011

Éléments de catalogage :

Dynamique de placement et dynamique d'abandon : le cas des enfants en institution à Antananarivo, Madagascar / Delaunay V., Galenao Germain L. – Série Population –Santé. Document de recherche n° 20. Laboratoire Population-Environnement-Développement, Marseille, 2011, 32 pages.

Résumé

Partout dans le monde en développement un nombre croissant d'institutions prennent en charge des enfants. Dans un contexte de soutien philanthropique et de forte demande pour l'adoption internationale se développe un « marché » social vers l'enfance. Par ailleurs, l'urbanisation rapide et la paupérisation de certaines familles génèrent une forte demande d'aide sociale à laquelle les Etats peinent à répondre. Notre première hypothèse est que ces deux aspects conduisent à dévier le rôle de protection de l'enfance des institutions résidentielles vers un rôle de réponse à la pauvreté et la déstructuration familiale. Notre seconde hypothèse est que les situations de déstructuration familiale conduisent à une dynamique d'abandon qui se mêle à une dynamique de placement de l'enfant, dans laquelle l'existence de centres d'accueil intervient comme une alternative à la famille élargie. A travers une enquête menée auprès de 40 centres d'accueil résidentiel d'enfants à Antananarivo, capitale de Madagascar, nous analysons les circonstances de placement des 764 enfants placés. Un tiers de ces enfants sont abandonnés ou orphelins. La stigmatisation de certaines naissances (ici les naissances de mères célibataires) et le refus de prise en charge des enfants par les ménages recomposés apparaissent être des facteurs importants d'abandon. Deux tiers des enfants ne sont pas abandonnés et ont au moins un parent en vie. Ils sont placés par la famille pour des raisons économiques.

Si certains enfants sont en réel besoin de prise en charge institutionnelle, nous nous interrogeons sur la pertinence du placement en réponse aux situations de grande pauvreté qui constitue la majorité des cas (2/3). De quelle manière les réponses apportées sont-elles influencées par la demande pour l'adoption ? Quelles réponses devraient être favorisées ? Comment l'accueil résidentiel se place-t-il dans la politique nationale de protection de l'enfance ? Nos conclusions révèlent la nécessité d'une meilleure compréhension des dynamiques d'abandon dans la perspective d'actions de prévention. Elles soulèvent aussi la nécessité d'une coordination des actions dans le dialogue et la concertation entre tous les acteurs.

Mots clés : enfance, placement en institution, abandon d'enfants, Madagascar

La question de l'abandon d'enfant est une question majeure et récurrente dans le monde. Elle est souvent abordée à travers les enfants des rues pour lesquelles les études sont nombreuses (Barry, 2003; Morelle, 2006; Panter-Brick, 2002; Pirot, 2004), les enfants soldats (Huyghebaert, 2009), la démographie historique en Europe (Panter-Brick et Smith, 2000; Ransel, 1992). Nous l'abordons ici à travers la question du placement d'enfants en institution, qui constitue une réponse particulière à l'abandon d'enfant et nous interrogeons les dynamiques en œuvre.

Les centres d'accueil résidentiel pour enfants se multiplient dans le monde en développement (Save the Children, 2003, 2009). Estimer le nombre d'enfants vivant en institution dans le monde est très difficile. De nombreux pays n'enregistrent pas de manière systématique les institutions et ne collectent pas de manière régulière les statistiques relatives aux enfants pris en charge. Une estimation de 8 millions d'enfants circule dans de nombreuses publications, sans que l'origine de cette estimation ne soit vérifiable. Selon David Tolfree (Tolfree, 1995) elle semble avoir été avancée dans un rapport du *Defense for Children International* en 1985 (Defense for Children International, 1985) qui présente ce chiffre comme une estimation minimale. Plus récemment, l'Unicef propose le chiffre de 2 millions (UNICEF, 2009), tout en reconnaissant que ce chiffre est très certainement largement sous-estimé : « *the global figure is likely to be severely underestimated due to under-reporting and a lack of reliable data* » (UNICEF, 2009: 19).

Quoi qu'il en soit, le nombre d'enfants qui se trouvent ou risquent de se trouver dans une telle situation suscite de vives préoccupations au niveau international et de nombreuses initiatives œuvrent en faveur d'une désinstitutionnalisation de la prise en charge des enfants, vers une prise en charge de type familial (*family-based care*¹) (ISPCAN, 2007; Save the Children, 2009; Tolfree, 2007). D'une part, le droit des enfants à la vie familiale est reconnu de tous. Depuis 20 ans, la Convention sur les Droits de l'Enfant stipule que tous les enfants ont le droit fondamental de grandir dans leur famille d'origine, d'être élevés par leurs parents et de n'être séparés de leur famille que dans les cas d'absolue nécessité. La prise en charge institutionnelle ne peut être que temporaire et tout doit être mis en œuvre pour que l'enfant retrouve un cadre de vie familial (famille d'accueil ou adoption si besoin). A ce propos, l'Assemblée générale des Nations unies a considéré opportun d'énoncer des orientations souhaitables en matière de politique et de pratique pour la protection des enfants privés de famille (United Nations 2009). Ces Directives soulignent l'importance de la prévention de la séparation des enfants de leur famille et incitent à la mise en place de solutions stables de type familial pour les enfants qui ne peuvent pas vivre avec leurs parents.

D'autre part, même si les chiffres font défaut, il est clair que le nombre des institutions ne cesse d'augmenter. Ainsi, au Libéria on dénombre seulement 5 structures d'accueil pour enfants en 1989, puis 24 en 1995 et 117 en 2001 (Save the Children, 2003). Au Maroc, le nombre d'institutions passe de 227 en 1993 à 500 en 2005 (Mansour, 2006). Au Zimbabwe, le nombre d'enfants en institution double entre 1994 et 2004, passant de 1405 à 3013 (Powell et al., 2004). Le financement philanthropique de fondations ou associations privées et les bailleurs de fonds étrangers facilitent l'émergence d'un « marché » de l'action sociale vers l'enfance, marché qui s'insère tout aussi

¹ *Family based-care* est défini comme « *a form of care arranged for a child which involves living with a family other than his/her birth parents. The term encompasses fostering, kinship care, supported child headed households and adoption* » (Tolfree, 2007 : 7).

facilement dans un contexte de pauvreté et de demande sociale très forte². La demande de plus en plus forte d'adoptions internationales³ renforce cette tendance en développant un réseau parallèle de financement et de soutien aux institutions.

Conséquence de ce « marché » social, la prise en charge institutionnelle d'enfants relève bien souvent d'une réponse à la pauvreté et à la déstructuration des familles (prise en charge d'enfants dont les familles sont en grande difficulté) dans une logique de substitution familiale plutôt qu'à un placement ciblé relevant d'efforts de protection de l'enfant (prise en charge d'enfants en danger).

En effet, l'urbanisation rapide des pays en développement accompagnée d'un relâchement des solidarités familiales (Vignikin et Vimard, 2005) rend de plus en plus criante la paupérisation de nombreuses familles et les situations de négligence et de mise en danger de l'enfant. Ces familles, en quête d'une aide sociale que n'offrent pas (ou très peu) les Etats, se tournent vers la société civile qui s'organise tant bien que mal en associations et organisations non gouvernementales (ONG) pour répondre à ces besoins. Certaines interviennent en soutien aux familles : appui nutritionnel, aide à la scolarisation, etc. ; elles favorisent le maintien des enfants dans les familles, apportent une véritable aide sociale et participent dans ce sens à la protection de l'enfance. D'autres interviennent en substitution à la famille : il s'agit des centres résidentiels qui assurent la prise en charge totale des enfants.

Face à la multiplication des intervenants et au manque de suivi et de coordination, la question est, aujourd'hui, de mieux comprendre les activités des intervenants, et notamment le rôle des institutions résidentielles dans la protection de l'enfance, et de mieux comprendre la dynamique d'abandon d'enfants par les familles.

L'hypothèse est que la forte demande sociale associée au phénomène de « marché social » conduit à dévier le rôle de protection de l'enfance des institutions résidentielles vers un rôle de réponse à la pauvreté et à la déstructuration des familles . Il semble en effet que, contrairement aux idées reçues, la plus grande part des enfants vivant en institution ne sont ni abandonnés ni orphelins ; leurs parents ne parviennent tout simplement pas à subvenir à leur besoins (Save the Children, 2009). Répondre à cette demande économique confère alors aux institutions un rôle d'aide sociale plutôt qu'un rôle plus spécifique de protection de l'enfant. Cette tendance inquiète car elle est généralement reconnue comme peu propice au développement harmonieux de l'enfant (Frank et al., 1996; Quinton, 1987; Quinton et al., 1984). Même si de nombreuses questions persistent sur la prise en charge de substitution (Rutter, 2000), il est largement reconnu que la prise en charge de type familial est la plus à même de garantir l'« intérêt supérieur de l'enfant », qui constitue une des lignes directrices de la convention des droits de l'enfant. Cependant, les efforts menés pour le maintien ou le retour de l'enfant en famille sont parfois faibles, voire inexistantes et ce contexte ne peut être que renforcé par la pression exercée par la demande croissante en adoption internationale.

² Le placement en institution, souvent perçu comme un acte généreux, représente une solution de facilité à court-terme ; il est en effet plus facile à mettre en œuvre que le soutien aux familles et aux communautés ou le travail social ambulatoire (qui, en revanche, pourrait sur le long terme être beaucoup plus efficace). Enfin, il constitue aussi un moyen de profit pour certaines institutions non scrupuleuses (Save the Children, 2009).

³ A titre d'exemple, en France, le nombre de nouveaux agréments délivrés chaque année est passé de 4 858 en 1987 à 7 918 en 2001 (Halifax et Villeneuve-Gokalp, 2004). Ce chiffre se stabilise autour de 8000 nouveaux agréments par an au cours des dernières années (ONED, 2008). Le nombre annuel des adoptions reste inférieur : il varie entre 3500 et 5000 (Halifax et Villeneuve-Gokalp, 2004). Même si l'agrément d'adoption a une durée limitée, les candidats à l'adoption s'accumulent et sont plus de 28000 à être titulaires d'un agrément en cours de validité au 31 décembre 2008 (ONED, 2008).

La seconde hypothèse que l'on peut formuler est que les situations de déstructuration familiale (après décès ou séparation) conduisent parfois à la recherche d'un placement de l'enfant. L'existence de centres d'accueil intervient alors comme une alternative à la famille élargie qui ne réunit pas toujours les conditions d'un accueil. Dynamique d'abandon et dynamique de placement se mêlent, rendant difficile la lecture des mécanismes à l'œuvre.

A Madagascar comme dans la plupart des pays pauvres, l'abandon d'enfants est un phénomène largement médiatisé. En effet, chaque année un certain nombre d'enfants sont abandonnés, trouvés sur la voie publique, déposés dans une décharge publique ou sur le parvis d'une église, de parents inconnus, les « X » comme on les appelle dans le milieu des centres d'accueil. Cette question est majeure pour les acteurs de la protection de l'enfance qui ont consacré ces dernières années une grande attention à la problématique de l'enfant privé de famille (République de Madagascar, 2009). Ces enfants trouvés sont placés par la justice auprès d'institutions. Seule une institution publique existe dans la capitale et dispose de faibles moyens. Les autres sont privées, religieuses ou laïques, nationales ou internationales. Mais ces institutions ne s'occupent pas seulement d'enfants trouvés. Elles prennent aussi en charge des enfants qui y sont placés pour diverses raisons, la majorité placée par leurs parents dans l'espoir d'un avenir meilleur.

Notre étude vise à apporter des éléments concrets à ce débat en analysant le cas de Madagascar. Elle s'appuie sur plusieurs sources de données. Tout d'abord, les enquêtes démographiques et de santé (EDS) apportent des éléments de contexte, sur les ménages malgaches, l'instabilité matrimoniale et la résidence des enfants avec leurs parents biologiques. D'autres sources, sont mobilisées pour traiter de la question de l'abandon de famille par les pères.

Nos analyses s'appuient ensuite sur les données d'une enquête menée en avril 2010 auprès de 40 centres d'accueil de la capitale Antananarivo. Certains éléments permettent d'estimer le développement de l'offre d'accueil résidentiel à Antananarivo depuis l'indépendance. L'analyse des informations sur les enfants actuellement placés dans les centres enquêtés permet de quantifier le nombre d'enfants placés dans la ville d'Antananarivo et d'examiner leurs caractéristiques. Elle permet aussi de retracer les circonstances ayant conduit au placement institutionnel de ces enfants et de poser certaines hypothèses sur la « défaillance » familiale. Elle permet ainsi d'apporter des éléments de réponse sur la dynamique d'abandon et sur certains facteurs de risque pouvant conduire à l'abandon.

Enfin, l'analyse de ces résultats est complétée par une réflexion issue d'entretiens menés auprès de juges pour enfants, de personnels des ministères, de personnels des centres d'accueil et de membres de l'Unicef à Antananarivo. Cette réflexion permet de replacer le fonctionnement de l'accueil résidentiel de l'enfant au sein du système national de protection de l'enfant et de formuler certaines recommandations.

Méthodologie

L'enquête auprès des centres de placement

Afin d'identifier les centres d'accueil résidentiels pour enfants présents dans la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) et sa périphérie, différents répertoires ont été utilisés. Ainsi, nous avons pu disposer de la liste des centres agréés pour l'adoption internationale par la Direction de la Protection de la Famille et de l'Enfance (DPFE), du Ministère de la Population. Cette liste comportait alors 16 centres agréés, dont 12 faisaient partie de la CUA. Une autre liste avait été établie par la DPFE lors de l'état des lieux des centres d'accueil pour enfants mené sur l'ensemble du pays en 2007 ; cette liste

identifiait 26 centres avec dortoirs dans la capitale. Enfin, un autre répertoire a été dressé en 2009 par le Syndicat des Professionnels Diplômés du Travail Social (SPDTS) lors de l'état des lieux des services sociaux disponibles dans la capitale, mené en mai-juin 2009. Cette enquête a recensé plus de 1800 services, dont plus de la moitié sont à vocation éducative, sanitaire ou sociale à l'adresse des familles et des enfants. La sélection des services qui déclarent dans leurs activités la « prise en charge des orphelins et enfants vulnérables » et qui disposent de dortoirs a permis de dresser une liste de 56 centres d'accueil résidentiel potentiels. Après vérification et recoupement des trois sources une liste définitive de centres à enquêter a été établie, comportant 62 centres. Parmi eux, 1 centre n'était plus fonctionnel, 2 étaient des doublons, 3 étaient en dehors de la zone choisie, 10 n'avaient pas d'enfants en placement (selon notre définition) et 6 ont refusé de participer à l'étude⁴. Au total, 40 centres ont été enquêtés, rassemblant 764 enfants en placement résidentiel.

La méthodologie repose sur un questionnaire qui a permis de recueillir quelques informations sur le centre d'accueil et d'établir la liste des enfants en accueil au moment de l'enquête, avec un certain nombre d'informations sur leurs caractéristiques (sexe, date et lieu de naissance, date de prise en charge et type de placement), certaines informations sur le ménage duquel ils proviennent, sur leur mère et leur père, sur les motifs de leur placement, sur les circonstances éventuelles de l'abandon, sur les problèmes familiaux (alcoolisme, violence), sur les problèmes de santé de l'enfant et sur les liens entre l'enfant et sa famille. Les personnels des centres ont répondu aux questions à l'aide des dossiers individuels des enfants. Des éléments narratifs de l'histoire de l'enfant ont été recueillis avec le plus de précision possible. Ces éléments ont été recodés ensuite afin de pouvoir utiliser les événements marquant de la vie de l'enfant ainsi que les différentes étapes résidentielles et tutoriales. L'enquête a débuté le 9 mars et s'est terminée le 17 mai 2010. Tous les centres sélectionnés ont été visités. Dix enquêteurs ont été recrutés et ont travaillé en équipes de 2 personnes. Le SPDTS a assuré le recrutement et la logistique de terrain. La supervision de l'enquête a été assurée par l'un des auteurs. L'équipe de la Direction de la Protection de la Famille et de l'Enfance, du Ministère de la Population et de l'Action Social, a été sollicitée pour investiguer les cas de refus des centres à participer à l'enquête. La saisie des données a été faite au sein du SPDTS à l'aide du logiciel Access®. L'analyse des données a été menée par les auteurs au sein du Centre de Recherche pour le Développement de l'Université Catholique de Madagascar. Le logiciel Stata® est utilisé pour l'analyse statistique.

Le contexte de la famille malgache

Des ménages de petite taille

A Madagascar, les ménages⁵ sont de petite taille (4,5 personnes en moyenne) (République de Madagascar, 2010). Ils sont de taille équivalente aux ménages d'Afrique Australe et bien plus petits que les ménages d'Afrique de l'Ouest dont la taille varie entre 7 et 9 personnes. Le modèle dominant est le ménage nucléaire. La norme résidentielle veut que les enfants mariés constituent leur propre ménage et les générations cohabitent rarement, même si elles résident souvent à proximité, voire partagent une même maison.

⁴ Les refus ont été manifestés par une non disponibilité et un report constant des rendez-vous, sans motif clairement exprimé. La Direction de la Protection de la Famille et de l'Enfance doit effectuer une visite de ces centres.

⁵ Un ménage est entendu ici comme un ensemble de personnes apparentées ou non vivant ensemble et reconnaissant l'autorité d'un même individu appelé "chef de ménage", dont les ressources et les dépenses sont également communes et qui partagent le même repas.

La taille moyenne des ménages a été calculée à partir des Enquête Démographies et de Santé (EDS) au niveau national. L'évolution des ménages peut être différente en milieu urbain et rural et nous avons effectué ce calcul selon le milieu de résidence (Tableau 1). Les résultats montrent une baisse de la taille moyenne des ménages allant de 5,2 en 1992 à 4,5 en 2003, pour remonter à 4,7 en 2009. Cette tendance se retrouve quel que soit le milieu de résidence. Elle correspond à la tendance à la baisse de la fécondité, mesurée par le nombre moyen d'enfants par femme qui passe de 6,1 en 1992 à 5,2 en 2003 et à 4,8 en 2009. Néanmoins, l'augmentation récente mais légère de la taille des ménages mérite un suivi et une attention en profondeur afin de savoir s'il s'agit d'une inversion de tendance (non plus liée à la fécondité, mais plutôt à la prise en charge de membres collatéraux, d'enfants confiés, ou autre), ou d'une variation passagère.

Tableau 1. Taille moyenne des ménages selon le milieu de résidence et l'année d'enquête – EDS

| | 1992 | 1997 | 2003 | 2009 |
|----------------------|------|------|------|------|
| Capitale | 4,8 | 4,5 | 4,2 | 4,4 |
| Autres villes | 5,1 | 4,9 | 4,4 | 4,3 |
| Rural | 5,2 | 4,8 | 4,7 | 4,8 |
| Total | 5,2 | 4,8 | 4,5 | 4,7 |

Une forte instabilité matrimoniale

Le mariage est un passage socialement recommandé et le célibat définitif est très rare. D'après la dernière enquête EDS (République de Madagascar, 2010), la proportion de femmes de 45-49 ans qui n'ont jamais été mariées est de 1,5% et celles des hommes de même âge de 0,9%. Néanmoins, Madagascar se caractérise par une forte instabilité matrimoniale qui se révèle par une part importante de femmes en rupture d'union (divorcées ou séparées). Cette proportion est de plus de 10% et concerne toutes les classes d'âges⁶ (Tableau 2).

Par ailleurs, Madagascar se caractérise par une forte proportion d'hommes et de femmes en deuxième union ou plus, ce qui témoigne d'une forte mobilité matrimoniale. Cette proportion est de 20% tant pour les hommes que pour les femmes. Parmi les femmes les plus âgées de l'enquête (45-49 ans), plus de 40% d'entre elles avaient connu au moins 2 unions lors des 2 premières enquêtes, tandis que cette proportion est de 33% en 2003 et 2009. Le remariage des femmes aurait donc tendance à s'affaiblir, tout en restant un comportement important. Chez les hommes les plus âgés on voit que près de la moitié d'entre eux sont au moins en deuxième union. Le remariage semble donc bien une norme à Madagascar. On constatera plus loin l'influence de ces facteurs sur le placement d'enfants.

Ainsi, cette forte mobilité matrimoniale conduit à une variation des structures familiales. Une étude récente a montré que l'on observe aujourd'hui l'existence de modèles familiaux monoparentaux et de familles recomposées, sans pouvoir dire s'il s'agit de nouveaux modèles. Certaines circonstances conduisent aussi à la prise en charge des enfants par leurs grands-parents (Delaunay et al., 2010).

La prise en charge familiale de l'enfant par ses grands-parents peut relever d'un comportement d'entraide (aide pour les grands parents, facilité pour la scolarisation), tout comme elle peut révéler une réponse à une situation de crise ou de rupture (séparation, décès, migration, naissances

⁶ Parmi l'ensemble des pays enquêtés par le programme EDS en Afrique, seul 4 pays dépassent ce seuil de 10%. Il s'agit du Congo, du Gabon, de la Mauritanie et du Mozambique. Les 31 autres pays sont inférieurs et 12 d'entre eux ont une proportion de moins de 5%.

prémaritales). Les résultats montrent une prévalence des ménages « sans parent » de près de 15% au niveau national. Mais la prévalence des ménages « sans parents » n'est pas homogène dans le pays, ni même au sein des provinces. La part des ménages « sans parents » est très faible dans la capitale (7% des ménages), y compris dans les quartiers défavorisés, au profit de ménages isolés, beaucoup plus fréquents que dans le reste du pays. Les ménages « sans parents » sont un peu plus fréquents en milieu rural (15,4%) que dans les autres villes (14,6%), mais la différence est faible. Par contre, on observe une forte dispersion des niveaux entre les provinces. Néanmoins, on observe aussi des dispersions au sein même des provinces qui constituent de fait des entités très vastes regroupant des groupes sociaux très différents. Les ménages « sans parents » sont à 40% dirigés par des femmes, âgées de plus de 50 ans en moyenne.

Tableau 2. Indicateurs d'instabilité matrimoniale (Enquêtes Démographiques et de Santé)

| | 1992 | 1997 | 2003-04 | 2008-09 |
|--|------|------|---------|---------|
| <i>Pourcentage de divorcés ou séparés à l'enquête</i> | | | | |
| Femmes | | | | |
| 20-24 | 11.4 | 11.7 | 10.7 | 10.7 |
| 25-29 | 11.0 | 12.7 | 11.6 | 11.6 |
| 30-34 | 12.9 | 11.9 | 15.0 | 11.6 |
| 35-39 | 15.3 | 15.8 | 11.2 | 11.8 |
| 40-44 | 15.4 | 13.6 | 16.8 | 14.1 |
| 45-49 | 12.9 | 17.5 | 17.3 | 13.8 |
| Femmes 15-49 | 11.1 | 11.6 | 11.8 | 10.7 |
| Men 15-59 | | | 5.4 | 5.1 |
| <i>Nombre d'unions</i> | | | | |
| Femmes | | | | |
| 0 | 26.8 | 23.4 | 21.3 | 18.1 |
| 1 | 51.6 | 53.6 | 58.4 | 61.5 |
| 2+ | 21.7 | 23.0 | 20.3 | 20.3 |
| 2+ femmes 45-49 | 40.9 | 41.4 | 33.9 | 33.4 |
| Hommes | | | | |
| 0 | | | 31.2 | 27.1 |
| 1 | | | 47.9 | 52.0 |
| 2+ | | | 20.9 | 20.9 |
| 2+ hommes 50-54 | | | 46.1 | 47.9 |
| <i>Age median au mariage</i> | | | | |
| Femmes 25-49 | 18.2 | 18.5 | 19.1 | 18.9 |
| Hommes 25-54 | | | 23.3 | 22.8 |
| Total femmes | 6260 | 7060 | 7949 | 17375 |
| Total hommes | | | 2432 | 8586 |

Enfants ne résidant pas avec leurs parents biologiques

Les enquêtes EDS recensent les membres des ménages, relèvent pour chacun leur lien de parenté avec le chef de ménage, et, pour les enfants de moins de 15 ans, le fait que la mère et le père résident ou ne résident pas dans le ménage et le fait que la mère et le père sont ou ne sont pas en vie (Tableau 3).

Une grande partie des enfants résident avec leurs deux parents biologiques et cette proportion augmente. Elle était de 63,3% en 1992 et est en 2009 de 68%. Cette proportion est plus importante dans la capitale. La proportion d'enfants ne vivant avec aucun de ses parents reste stable entre 12,1 et 12,6%, en très légère augmentation. C'est la part des enfants vivant avec leur mère seule ou leur père seul qui tend à diminuer.

La question de l'abandon de famille

Une réalité peu documentée mais communément admise à Madagascar est celle de pères de famille démissionnaires qui n'assument pas leurs responsabilités paternelles, abandonnant femmes et enfants pour poursuivre leur vie dans un autre foyer. Ainsi, on peut lire dans la presse : « *Inconscience ou non, l'abandon de famille est de plus en plus courant dans la brousse de Manakara* » (Tribune, 3 sept 2009). Ou encore : « *L'abandon de famille et d'enfants prend malgré tout une ampleur inquiétante ; le service central de la police des mœurs et de la protection des mineurs reçoit, en moyenne près de 10 cas par mois, un véritable fléau social ...* » (Lettre ouverte de Madagascar, association Enfants de la Rue, 2007).

La question de l'abandon de famille n'est pas nouvelle à Madagascar et la législation prévoit dès les années 1960 des peines de prison pour les parents ou le mari abandonnant. L'ordonnance 60-025 du 4 mai 1960 porte répression sur l'abandon de famille (Ortolland, 1993), punit « *de peines d'emprisonnement les parents légitimes, adoptifs ou naturels qui se soustraient à leurs obligations d'entretien et d'assistance, ainsi que le mari qui, sans motif grave, abandonne volontairement pendant plus de deux mois sa femme, la sachant enceinte* » (Raharijoason, 1966: 16).

Plus récemment, la loi n° 2007-022 du 20 août 2007 relative au mariage et aux régimes matrimoniaux (J.O. n° 3 163 du 28/01/08, p. 131) rappelle dans son article 55 les obligations des parents vis-à-vis de leurs enfants : « *Par le seul fait du mariage, ils [les époux] contractent ensemble l'obligation de nourrir, entretenir, élever et instruire leurs enfants. Ils ont les mêmes droits parentaux et subviennent ainsi à l'éducation des enfants et préparent leur avenir* ».

Anecdote ou fait généralisé, l'abandon de famille est un leitmotiv qui revient dans de nombreuses histoires familiales des quartiers défavorisés. Ces situations fragilisent le noyau familial. La mère disposant de peu de ressource se retourne parfois vers sa famille pour obtenir un soutien. Mais les règles sociales de solidarité ne s'appliquent pas toujours à la femme abandonnée, rendue parfois responsable de la situation. Parlant des règles régissant l'entraide traditionnelle dans la société malgache, N Razafindratsima s'exprime ainsi : « *... l'assistance est reconnue comme légitime uniquement à ceux qui font des efforts, même si ceux-ci ont été infructueux : « raha manao ka tsy ambinina, ampisambory fa havana ory. Fa raha miraviravy tânana, avelao hivarina aman-tany* » (« si celui qui est laborieux n'est pas heureux dans ses entreprises, recueillez-le car c'est un parent à secourir ; quant à celui qui reste les bras ballants, abandonnez-le à son sort, dût-il tomber à terre »). *Cette conception dicte l'indulgence envers l'ouvrier tombé dans la détresse, mais l'abandon à son sort du paresseux responsable de sa propre misère.* » (Razafindratsima, 2005: 44). Il apparaît dès lors important de mieux comprendre les représentations autour de la rupture d'union et leurs conséquences en termes d'entraide familiale.

Tableau 3. Répartition (%) de la population des enfants (de doit) de 0 à 15 ans selon la résidence avec les parents Madagascar. Enquêtes démographiques et de Santé.

| | 1992 | | | | 1997 | | | | 2003 | | | | 2009 | | | |
|---|----------|---------------|-------|-------|----------|---------------|-------|-------|----------|---------------|-------|-------|----------|---------------|-------|-------|
| | Capitale | Autres villes | Rural | Total | Capitale | Autres villes | Rural | Total | Capitale | Autres villes | Rural | Total | Capitale | Autres villes | Rural | Total |
| Vit avec ses deux parents | 73,7 | 57,5 | 63,4 | 63,3 | 77,8 | 62,6 | 66,9 | 66,7 | 79,0 | 60,8 | 66,9 | 66,4 | 76,8 | 57,6 | 68,6 | 68,0 |
| Vit avec sa mère seule | 15,1 | 20,3 | 18,1 | 18,2 | 11,7 | 19,8 | 16,1 | 16,6 | 10,5 | 19,1 | 16,3 | 16,5 | 14,6 | 19,2 | 14,7 | 15,0 |
| Vit avec son père seul | 3,5 | 6,6 | 6,3 | 6,1 | 2,2 | 3,6 | 4,9 | 4,6 | 2,0 | 3,9 | 4,9 | 4,7 | 2,1 | 3,8 | 4,5 | 4,4 |
| Ne vit avec aucun de ses parents | 7,7 | 15,7 | 12,2 | 12,1 | 8,3 | 14,0 | 12 | 12,1 | 8,4 | 16,3 | 11,9 | 12,4 | 6,5 | 19,5 | 12,2 | 12,6 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

L'offre d'accueil résidentiel à Antananarivo : de l'indépendance à nos jours

La multiplication des intervenants privés dans le domaine de l'enfance est perçue à Madagascar comme une réponse à la recrudescence des situations de négligence, d'abandon et de « démission familiale » consécutive à l'appauvrissement des populations malgaches depuis plusieurs décennies (Godinot et al., 2010; Gubert et Robillard, 2010).

L'historique est d'autant plus difficile à retracer qu'aucune source officielle n'est disponible. Les témoignages recueillis s'accordent sur le fait qu'au cours de la période socialiste (de 1975 à 1991), seuls les religieux déjà en place avant l'indépendance ont poursuivi leur action caritative envers les enfants. L'Etat élabore alors une loi régissant les ONG (Loi 96-030 du 14 août 1997) sous le nom de « Loi portant régime particulier des ONG à Madagascar ». Cette loi fournit un cadre juridique à la création ou l'installation de nombreuses ONG et associations.

Parmi les centres enquêtés, le centre de placement le plus ancien a été créé en 1945 par les missionnaires français. Le plus récent date de 2009. L'analyse de la date de création des centres enquêtés permet de dresser une perspective historique. Néanmoins, ces données sont rétrospectives et l'on n'a pas interrogé les institutions qui ont eu une activité mais ont cessé de fonctionner aujourd'hui. Cela conduit alors à sous-estimer les effectifs de centres dans le passé. Mais les témoignages concordent sur le faible nombre d'intervenants dans la capitale jusqu'à la fin des années 1980. La politique malgache sous la présidence de Didier Ratsiraka, alors alignée sur le bloc prosoviétique connaît un assouplissement à la fin des années 1980 sous la pression d'un mouvement étudiant qui conduisit à un engagement vers un libéralisme prudent. Mais c'est en 1991, après la destitution de D. Ratsiraka par de violents mouvements populaires que Madagascar s'ouvre réellement au monde extérieur, permettant ainsi l'arrivée de nombreuses organisations humanitaires internationales⁷. C'est aussi à cette période que l'on voit se multiplier en Europe les associations œuvrant pour l'aide au développement des pays pauvres et se mettre en place le début de la coopération décentralisée en France qui favorise l'action d'association para-municipales.

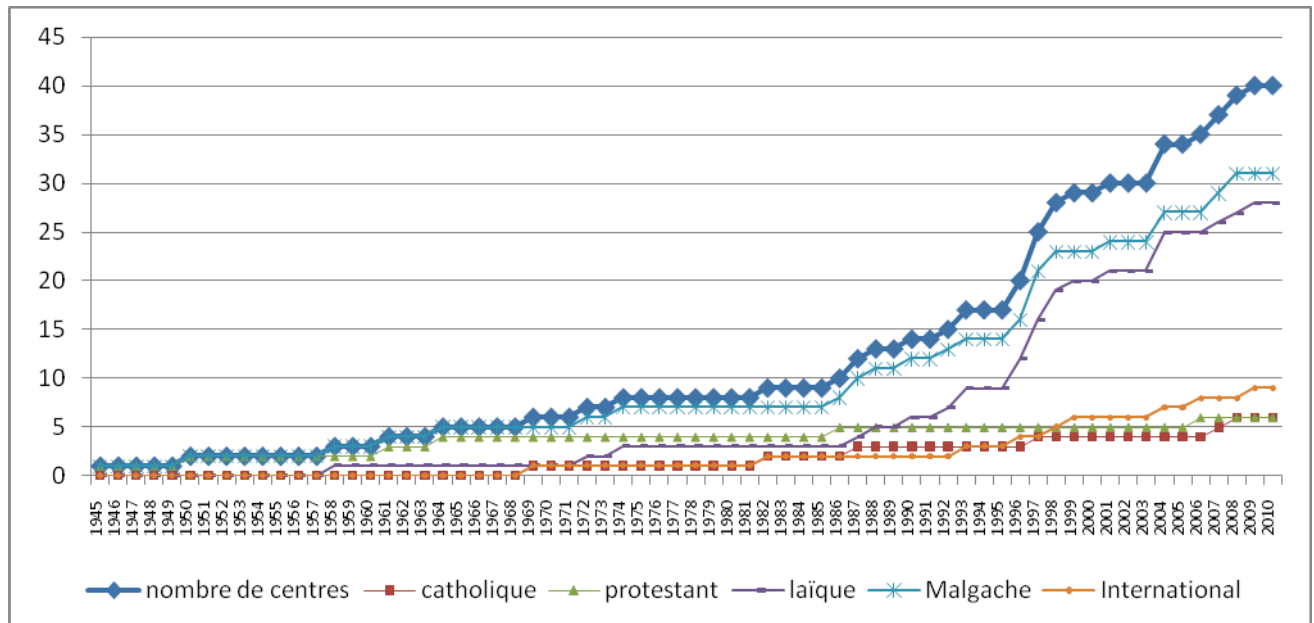
La répartition cumulée des centres selon l'année de création reflète ces grandes périodes politiques à Madagascar. Elle montre une progression lente entre 1945 et 1985, suivie d'une progression plus soutenue à partir de la deuxième moitié des années 1980, témoignant d'un investissement plus fort de la sphère associative dans la prise en charge des enfants (Figure 1). Les $\frac{3}{4}$ des centres actuels sont postérieurs à 1991, période d'ouverture de Madagascar. Cette augmentation est surtout le fait d'ONG laïques qui sont de plus en plus nombreuses à intervenir dans la capitale à partir de cette période. Une accélération est observée en 1996, année où est votée la loi sur les ONG, favorisant ainsi la création de nouvelles associations et ONG.

Les centres laïques représentent 70% des centres enquêtés en 2010. Certains relèvent d'ONG internationales (6/28) mais la plupart sont des ONG ou associations malgaches (22/28).

L'ouverture de Madagascar ne profite pas uniquement aux ONG internationales, mais bien à la création de structures malgaches, même si certaines d'entre elles ont bénéficié au départ, et bénéficient parfois encore, d'un appui étranger.

⁷ C'est à cette période que Madagascar signe des accords de siège avec Médecins sans Frontières et l'Association Française des Volontaires du Progrès.

Figure 1. Evolution du nombre cumulé de centres de placement selon la confession et le statut



L'article 2 de la loi 96-030 du 14 août 1997 définit les dispositions générales de l'agrément conditionné aux activités de l'ONG qui doivent être « à caractère caritatif, socio-économique, socio-éducatif et culturel sous forme de prestations de services en vue du développement humain durable, de l'auto promotion de la communauté ainsi que de la protection de l'environnement ». L'agrément est attribué par un comité régional ou départemental bipartite réunissant des représentants de l'Etat et des ONGs, et dont la composition et le fonctionnement sont fixés par décret⁸

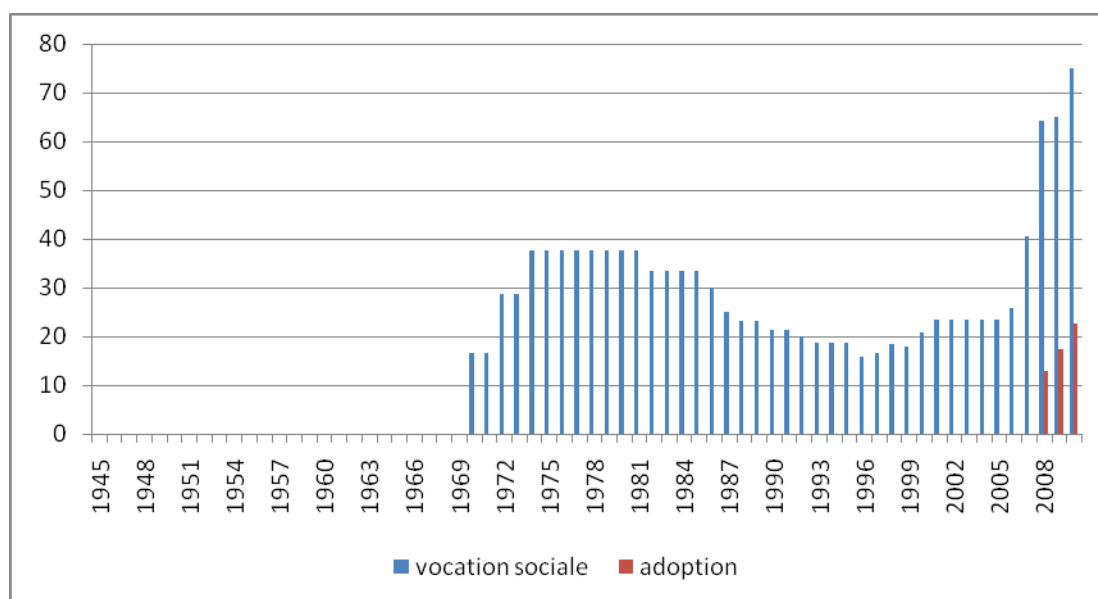
Sur les 40 centres enquêtés, 30 ont un agrément à vocation sociale. Le premier agrément à vocation sociale enregistré date de 1970. Aucun agrément n'est enregistré entre 1975 et 1997, tandis que le nombre de centres ne cesse de croître. Par conséquent, la part des centres avec agrément à vocation sociale diminue, jusqu'en 1996, pour augmenter de manière significative à partir de 2007 et atteindre plus de 75% en 2010. En 2010, 4 centres déclarent être en cours d'agrément (Figure 2).

Les agréments pour l'adoption sont beaucoup plus récents, les premiers datant de 2008⁹. Ils sont en nette augmentation (en 2010, 9 centres sont agréés) puisque la part des centres ayant ce type d'agrément est déjà de 22%.

⁸ Décret n° 98-711 du 2 septembre 1998 fixant les modalités d'application de la loi n° 96-030 du 14 août 1997 portant régime particulier des ONG

⁹ L'octroi d'agrément est prévu par la loi 2005-014 du 7 septembre 2005 relative à l'adoption et fixée par le décret 2006-596 du 10 août 2006. Celui-ci attribue à l'Autorité Centrale, organe au sein du Ministère de la Population, le rôle d'octroyer un agrément pour adoption à un centre d'accueil préalablement agréé à vocation sociale. Ces modifications prennent place dans le cadre de Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (Convention de La Haye), ratifiée par Madagascar le 1^{er} septembre 2004.

Figure 2. Evolution de la part des centres avec agréments à vocation sociale et pour l'adoption selon l'année d'enregistrement de l'agrément



Caractéristiques des centres d'accueil

Dans les centres enquêtés le nombre d'enfants placés varie de 1 à 107 enfants avec une moyenne de 19 enfants par centre. Cette moyenne varie fortement selon le statut, les ONG internationales se distinguant par un nombre d'enfants placés beaucoup plus élevé (28,4). Ce sont les centres catholiques et les centres sans agrément qui présentent le nombre moyen le plus faible (10) (Tableau 4).

De même le personnel dédié aux soins des enfants varie selon les centres. Le nombre moyen d'enfants par personnel varie entre 16 enfants par personnel encadrant et moins d'un enfant (plusieurs encadrant pour 1 enfant). Pour ces derniers, il s'agit de centres qui ont une activité de centre de jour (d'où un personnel nombreux) et accueillent seulement un petit nombre d'enfants en placement. Le centre qui présente le moins bon indicateur (16) accueille 48 enfants avec seulement 3 personnes strictement dédiées aux soins des enfants.

Ceci montre la variété des situations en termes d'effectif d'enfants et de personnel. La majorité des centres sont des associations malgaches¹⁰, laïques et disposent d'un agrément à vocation sociale.

¹⁰ Le statut d'association/ONG malgache ne signifie pas qu'elles fonctionnent sur financement malgache. Plusieurs d'entre elles sont nées d'une volonté étrangère et non d'une volonté locale en réponse à un problème ressenti comme tel. Néanmoins, nous ne disposons pas de cette information précise.

Tableau 4. Nombre d'enfants et de personnels dédié aux enfants et caractéristiques des centres d'accueil (N=40)

| <i>Nombre d'enfants et personnels</i> | | | | |
|--|-------------------|------------|------------------------|------------------------------|
| | Moyenne | Ecart-type | Minimum | Maximum |
| Nombre d'enfants | 19.2 | 18.6 | 1 | 107 |
| Nombre de personnels | 7.2 | 4.9 | 1 | 20 |
| Enfants par personnel | 3.3 | 3.0 | 0.08 | 16.0 |
| <i>Caractéristiques des centres</i> | | | | |
| | Nombre de centres | % | Nombre moyen d'enfants | Années d'existence du centre |
| Statut | | | | |
| Malgache | 31 | 77.5 | 16.5 | 20,9 |
| International | 9 | 22.5 | 28.4 | 14,9 |
| Religion | | | | |
| Laïque | 28 | 70.0 | 20.2 | 15,1 |
| Catholique | 6 | 15.0 | 10.5 | 18,3 |
| Protestant | 6 | 15.0 | 23.0 | 41,3 |
| Enregistrement | | | | |
| Pas d'enregistrement | 9 | 22.5 | 10.3 | 14,0 |
| Agrément à vocation sociale | 22 | 55.0 | 23.0 | 18,0 |
| Agrément pour l'adoption (et à vocation sociale) | 9 | 22.5 | 18.6 | 16,1 |
| | 40 | 100.0 | 19.2 | 19,5 |

Caractéristiques des enfants

La proportion de filles est en moyenne de 51,4% (Tableau 5). Mais cette proportion varie selon les centres. Certains n'ont que des filles en placement. Il s'agit de 2 centres dont la vocation est de s'occuper exclusivement des jeunes filles en difficulté. L'un est un centre protestant qui accueille depuis 1964 des jeunes filles en danger, et depuis quelques années des jeunes filles placées par le tribunal. Elles sont aujourd'hui au nombre de 19. L'autre est une association malgache créée en 2008 qui dispose de peu de moyen et vise à « *sauver les enfants issus de familles en situation de détresse* », sans que cela explique que les 15 enfants placés soient uniquement des filles. D'autres centres ne s'occupent que de garçons. Il s'agit de trois centres qui n'ont qu'un seul enfant en placement et d'un centre qui en a trois et d'un centre dont l'action porte sur les garçons et qui a 12 garçons à charge. Les autres centres ne font pas de distinction de sexe dans leurs admissions et la demande de prise en charge des enfants ne semble pas différer selon le sexe de l'enfant.

La mère de l'enfant est souvent en vie et connue de l'institution (60% des cas) et les contacts avec un membre de la famille sont fréquents (77%)¹¹. Les pères sont moins souvent connus et en vie (33% des cas seulement). Les enfants trouvés représentent 10% de l'ensemble des enfants placés. Cette catégorie fait l'objet d'une analyse spécifique plus loin. Les centres enquêtés disposent d'ordonnances de garde pour la moitié des enfants. Dans 15% des cas, l'ordonnance de garde est en cours. Reste 35% des enfants placés pour lesquels aucune démarche juridique n'est entreprise. Les enfants trouvés ont plus souvent une ordonnance de garde (76% ont fait l'objet d'une ordonnance de garde et les démarches

¹¹ Lorsque le contact est maintenu c'est le plus souvent avec la mère (49%) ou avec le père (19%).

sont en cours dans 10% des cas). De même, une grande part des enfants ont une copie de leur acte de naissance à l'arrivée au centre (77%). Le centre a effectué les démarches en vue de l'obtention d'un certificat de naissance pour 15% des enfants¹². Néanmoins, cette proportion est plus faible que celle enregistrée pour la capitale où l'on estime à 88% la part des enfants de moins de 5 ans avec un acte de naissance, et 91% celle des enfants dont la naissance a été déclarée (Institut National de la Statistique et ICF Macro, 2010).

L'âge moyen des enfants à l'arrivée dans les centres est de 7,1 ans et leur âge moyen actuel est de 10,7 ans. La durée de vie en institution est en moyenne de 3,8 ans. Ces indicateurs moyens sont peu informatifs en raison de leur grande variabilité et du fait qu'ils recouvrent des situations diverses.

Tableau 5. Caractéristiques des enfants (N=674)

| <i>Par centres d'accueil (N=40)</i> | | | | |
|---|-------------------------|-------------------|----------------|----------------|
| | Moyenne pondérée | Ecart type | Minimum | Maximum |
| % filles | 51.4 | 17.6 | 0.0 | 100.0 |
| %mère connue et en vie | 60.0 | 22.6 | 0.0 | 100.0 |
| %père connu et en vie | 33.4 | 18.7 | 0.0 | 100.0 |
| %contact avec la famille | 77.0 | 25.1 | 0.0 | 100.0 |
| % enfants trouvés | 10.3 | 13.1 | 0.0 | 57.9 |
| %ordonnances de garde (établies ou en cours) | 64.9 | 36.2 | 0.0 | 100.0 |
| %acte de naissance à l'arrivée au centre | 77.0 | 19.1 | 0.3 | 100.0 |
| <i>Enfants (N=764)</i> | | | | |
| Age à l'arrivée | 7.1 | 4.5 | 0.0 | 18 |
| Age à l'enquête | 10.7 | 4.7 | 0.3 | 21 |
| Durée de vie moyenne dans le centre | 3.8 | 3.4 | 0.1 | 17.8 |

Orphelins

Pour mieux préciser la mesure des enfants orphelins et abandonnés, nous analysons ici la répartition des enfants selon le statut de vie et de résidence de la mère et du père biologiques de l'enfant. Le statut d'orphelin n'est pas facile à définir pour tous les enfants en raison du nombre important de non réponse lorsque le père ou la mère est inconnu du personnel du centre (Tableau 6). On constate que 20% des enfants placés ont leurs 2 parents en vie, 60% ont au moins leur mère en vie et 73% d'entre eux ont au moins un parent en vie.

Le statut du père est inconnu pour une part importante d'enfants : dans 42% des cas, le centre ne peut fournir d'information sur le père. Cette proportion est importante en comparaison des résultats d'une étude menée dans 5 pays (Cambodge, Ethiopie, Kenya, Tanzanie et Inde) auprès de 1357 enfants de 6 à 12 ans en institution qui ne trouve que 14% de cas où le statut du père est inconnu (Whetten et al.,

¹² A Madagascar, les démarches pour l'obtention d'un certificat de naissance sont très contraignantes. Le délai de déclaration à la naissance est de 12 jours, ce qui est très court. Passé ce délai, le père ou la mère doit demander un jugement supplétif, pour lequel ils doivent être en mesure de produire une pièce d'identité qui fait souvent défaut.

2009). Ce résultat renforce les témoignages fréquemment recueillis sur les situations d'abandon de famille par les hommes et l'idée d'une particularité malgache quant à ce comportement.

Tableau 6. Statut des parents

| Mère | Père | | | Total |
|--------------------|--------|--------|-------------|-------|
| | En vie | Décédé | Ne sait pas | |
| En vie | 19.9 | 12.8 | 27.2 | 60.0 |
| Décédée | 11.4 | 11.0 | 3.9 | 26.3 |
| Ne sait pas | 2.1 | 1.2 | 10.5 | 13.7 |
| Total | 33.4 | 25.0 | 41.6 | 100.0 |

Enfants trouvés

Toutes les fiches d'enfants déclarés trouvés ont été revues et à la lecture de l'histoire de vie de l'enfant, certains cas ont été recodés comme « non trouvé », car faisant référence à des situations où l'association a effectivement trouvé l'enfant dans une situation difficile mais pas nécessairement seul. Ne sont donc considérés comme « enfants trouvés » que les enfants qui ont effectivement été retrouvés seuls. On dénombre alors 79 enfants trouvés, dont 38 filles et 41 garçons (différence non significative). Les enfants trouvés représentent 10% de l'ensemble des enfants placés (Tableau 7).

Les enfants sont trouvés essentiellement dans la commune urbaine d'Antananarivo (71%) ou dans la périphérie (16%). Sept cas sont des enfants trouvés en province (9%) et dans 3 cas, le lieu où l'enfant a été trouvé était inconnu du répondant.

Parmi les enfants trouvés, il est important de distinguer les cas selon l'âge auquel l'enfant a été trouvé. Ainsi, les enfants trouvés à la naissance (moins de 1 mois) représentent 34% des enfants trouvés. Il s'agit d'enfants abandonnés dans un lieu public (hôpital, police, benne à ordures) ou dans des endroits plus isolés (fosse septique, forêt). Il s'agit toujours d'abandon anonyme et on n'a alors aucune information sur la situation des parents.

Moins d'1/3 (29%) est composé d'enfants trouvés entre 1 mois et 4 ans, pour lesquels la famille est rarement retrouvée et les contacts inexistantes. Il s'agit d'enfants trouvés sans surveillance, dans la rue, dans un jardin ou sur un marché, par la police ou des habitants du quartier.

Enfin, le dernier tiers (36%) des enfants trouvés avaient plus de 5 ans. Il s'agit à la fois d'enfants égarés par leurs parents (sur un marché, chez un voisin, ...) et d'enfants ayant fugué, généralement pour des raisons de maltraitance. La famille est souvent retrouvée par les centres et la moitié d'entre eux ont des contacts avec certains membres de la famille.

Si les cas d'enfants trouvés à la naissance sont fréquents, on peut ici constater que les pratiques d'abandon concernent aussi des enfants plus âgés, soit laissés seuls dans la rue, soit qui ont fugué pour échapper à des situations de maltraitance ou de négligence.

Tableau 7. Enfants trouvés selon le sexe et l'âge auquel l'enfant a été trouvé

| Age | Filles | Garçons | Total | % |
|-----------------|--------|---------|-------|-------|
| Moins de 1 mois | 13 | 14 | 27 | 34.2 |
| 1 mois-4 ans | 11 | 12 | 23 | 29.1 |
| 5 ans et plus | 14 | 15 | 29 | 36.7 |
| Total | 38 | 41 | 79 | 100.0 |

Abandons

Une partie du questionnaire prévoyait un espace pour recueillir des éléments narratifs de l'histoire de vie de l'enfant. L'objectif de cette partie était de relever des éléments permettant de mieux comprendre les circonstances du placement. L'analyse de ces données qualitatives permet en effet de mieux identifier les cas que l'on qualifiera ici de « mère abandonnante » ou de « père abandonnant ». Néanmoins, les éléments relevés auprès des personnels des centres reflètent aussi leur propre regard sur les circonstances du placement et il est important d'en tenir compte.

La notion de « parent abandonnant » est définie par le fait que le parent n'est pas décédé au moment du placement mais a disparu sans donner signe de vie, ou bien a déclaré vouloir abandonner l'enfant.

Ces derniers cas sont plutôt rares (4 cas) et il s'agit en fait de mères non mariés (célibataires) qui confient leur enfant au centre car elles ne peuvent en assumer la charge en raison de contraintes économiques et/ou sociales :

« La mère n'a même pas voulu prendre le nouveau-né dans les bras, elle s'est empressée de s'en débarrasser » (enfant de mère célibataire et très jeune ayant accouché dans le centre - 25002)

A Madagascar, on parle souvent d' « *abandon de foyer* » lorsque le parent quitte le domicile sans plus jamais donner signe de vie. Bien qu'il arrive qu'une mère abandonne son domicile, ce comportement est plus fréquemment relaté au sujet des pères. Une étude des données de l'association SOS Villages d'Enfants Madagascar montre que un quart des enfants pris en charge dans le village de Vontovorona ont vécu une situation où le père a abandonné le foyer, avant ou après le décès de la mère¹³ (Delaunay et al., 2009).

Ici aussi, on retrouve des situations où le père n'assume pas la charge de l'enfant après le décès de sa femme :

« A la mort de la mère, le père confie l'enfant à la sœur de la défunte et ne donne plus signe de vie. » (enfant accueilli à 5 ans - 02017)

On relève aussi des situations où la séparation conjugale marque le désengagement du père dans la prise en charge des enfants :

« Le père était alcoolique et violent, ce qui a obligé les parents à se séparer et la mère s'est trouvée abandonnée avec 4 enfants et sans ressources » (enfants accueillis à 12, 10, 8 et 4 ans – 27001-27004)

« Le père de son vivant ne s'entendait pas avec la mère. Il a vendu tout ce que la famille possédait et a renvoyé la mère et les enfants. Ils se sont alors retrouvés à la rue et la mère a perdu la raison » (enfants accueillis à 12, 11 et 8 ans – 28011, 28018, 28023)

¹³ Selon le critère d'admission de l'association SOS Villages d'Enfants Madagascar, les enfants sont tous orphelins de mère.

Mais c'est l'entrée dans une nouvelle union qui revient le plus souvent comme facteur d'abandon :

« Le père de l'enfant était violent avec les enfants. Il les a quittés pour suivre une autre femme » (2 enfants accueillis à 3 et 9 ans, mère décédée - 02002, 02004)

« Après le décès de la mère, le père de l'enfant s'est remarié et sa femme ne supportait pas l'enfant. Il s'est alors tout simplement déchargé de sa responsabilité et l'enfant a été retrouvé seul, mendiant dans le marché » (enfant accueilli à 5 ans – 08071).

« Le père est parti travailler à Fort-Dauphin. Il est entré en concubinage avec une autre femme et n'est plus jamais revenu. La mère et les enfants se sont retrouvés à la rue, ce qui a entraîné un problème mental chez la mère des enfants » (enfants accueillis à 7 et 11 ans)

« Les enfants ont été placés au centre X, puis au centre Y, puisque leur père biologique vivait déjà avec une autre femme » (fratrie accueillie à l'âge de 4 ans, 9 ans et 12 ans, de mère prostituée qui a disparu – 09004, 09005 et 09006).

On peut noter dans ces discours le caractère « justificatif » de la nouvelle union, comme une raison officielle de non prise en charge des enfants.

Dans ces différents exemples, la violence et l'alcoolisme des pères sont notés à plusieurs reprises. L'exploitation par le travail est relevée spécifiquement dans le cas suivant :

« ... Son oncle ne veut pas que l'enfant entre en contact avec son père biologique du fait que c'est un père irresponsable et que ce dernier cherche à faire travailler l'enfant pour son propre intérêt » (enfant accueilli à 7 ans – 08037)

Si l'abandon par les pères est fréquemment déclaré, un nombre important de mères ont aussi pu être qualifiées d'« abandonnantes ».

Plusieurs cas de mères engagées dans des activités de prostitution apparaissent dans les données :

« Leur mère a toujours confié ses enfants à sa propre mère dès la naissance. Chacun est de père différent. Elle ne subvient à aucun de leur besoin. La grand-mère n'a pas les moyens de prendre en charge ces 5 enfants. » (enfants de 7 ans, 4 ans, 2 ans et 2 jumeaux de 8 mois – 14012-14016)

« La mère, prostituée, a confié ses enfants à une voisine. Elle s'est enfuie et n'est plus revenue » (enfants 6 et 9 ans – 08022 et 08079)

Parfois la mère disparaît tout simplement sans que l'on en connaisse les raisons :

« La mère est arrivée avec l'enfant en taxi brousse. Elle demande l'hospitalité à une famille pour la nuit qui la lui accorde. Le lendemain, la mère s'absente le temps de retrouver sa famille à Tana, laissant l'enfant sous la surveillance de ses hôtes. Elle n'est jamais revenue et l'enfant a été remis au juge » (enfant de 3 ans, remis à la justice par la famille hôte).

Mais plus fréquemment, l'entrée dans une nouvelle union intervient comme déclencheur d'un abandon :

« La mère de ces deux fillettes est partie avec son concubin s'installer à Tamatave, les laissant sous la surveillance du frère aîné. Elle n'a pas laissé d'adresse et n'est jamais revenue. Leur père était décédé depuis leur jeune âge » (enfants de 8 et 10 ans – 14003, 14004)

« L'enfant est né dans le centre. Sa mère a amené avec elle trois autres enfants au centre. Elle dit que le père les a abandonnés. La mère a fui à son tour pour suivre un autre homme » (enfants accueillis à la naissance, 2 ans, 4 ans et 6 ans – 38001 à 38004)

Tout se passe comme si le remariage des parents (même informel) constituait un obstacle à la prise en charge de l'enfant :

« La mère a demandé le placement de sa fille car elle se remariait et ne voulait plus garder sa fille. Elle ne donne plus aucun contact » (enfant 9 ans – 27005)

« À la séparation des parents, la grand-mère a pris en charge 2 des 3 enfants car les parents se sont remariés avec d'autres personnes » (enfants de 15 et 5 ans – 36001, 36002)

La capacité à la parentalité des ménages recomposés est même remise en cause par le personnel des centres de la manière suivante :

« Les parents n'étaient plus aptes à s'occuper de lui car ils se sont remariés chacun de leur côté et ont eu des enfants chacun de leur côté » (garçon arrivé au centre à l'âge de 12ans, référé par un autre centre suite à sa fermeture ; on ne sait pas depuis combien d'année il y était - 08105)

Il semble donc convenu que l'enfant d'une première union n'a pas naturellement de place dans l'union recomposée :

« La mère a eu 2 faux jumeaux dans le célibat. Lorsqu'elle s'est mariée avec un autre homme, les jumeaux n'étaient pas les bienvenus dans le nouveau ménage » (enfants de 12 ans – 36012, 36013)

On voit ainsi dans le discours des personnels de centre, que l'installation dans une nouvelle union peut justifier l'abandon des enfants du premier mariage et donc la prise en charge de l'enfant par le centre.

Le remariage n'est pas le seul facteur d'abandon. Nous voyons dans le cas suivant que la séparation des parents suffit à reporter la prise en charge des enfants sur une autre personne, en l'occurrence la grand-mère :

« Les parents étaient alcooliques. Quand ils se sont séparés, les enfants ont été pris en charge par la grand-mère maternelle, sans aucune aide des parents. » (enfants de 5, 7 et 14 ans – 23016, 23017, 23018)

Ces témoignages permettent ainsi de relever deux problématiques liées aux représentations d'une part des naissances de mères célibataires, fortement stigmatisées, d'autre part à la place, ou plutôt la « non-place », de l'enfant de première union dans le ménage recomposé.

L'analyse des données qualitatives permet en outre le recodage des données quantitatives. Selon les situations, nous avons donc qualifié les parents de « abandonnant » ou « non-abandonnant ». Lorsque le parent est décédé au moment du placement de l'enfant, il est considéré comme « non-abandonnant ». Par contre, si on n'a pas d'information sur le parent au moment du placement, on considère celui-ci comme « abandonnant ». Les parents des enfants trouvés sont donc aussi considérés comme « abandonnants ».

Tableau 8. Nombre d'enfants placés selon si le père et la mère sont qualifiés « abandonnant » (pourcentages)

| Mère "abandonnante" | Père "abandonnant" | | Total |
|---------------------|--------------------|------------|-------------|
| | Oui | Non | |
| Oui | 137 (17,9) | 46 (6,0) | 183 (23,9) |
| Non | 228 (29,8) | 353 (46,2) | 581 (76,1) |
| Total | 365 (47,8) | 399 (52,2) | 764 (100,0) |

Selon cette classification, près de la moitié des enfants en placement ont un père « abandonnant », tandis que moins de ¼ ont une mère « abandonnante ». Les pères semblent donc plus fréquents à se soustraire aux obligations parentales (Tableau 8).

Les enfants abandonnés par leurs 2 parents représentent 18% des enfants placés. Tandis que 46% des enfants placés ne sont pas abandonnés. Néanmoins, certains d'entre eux sont orphelins et il est important de croiser les informations sur la survie des parents à celle de l'abandon.






Orphelins et enfants abandonnés : une typologie

L'analyse des orphelins et des circonstances de l'abandon montre que les deux composantes ne sont pas totalement indépendantes. Même si orphelins et enfants abandonnés renvoient à des réalités sociales, économiques et juridiques très différentes, il est clair que le décès d'un parent peut déstabiliser l'économie du ménage, voire son équilibre social, et conduire à l'abandon de l'enfant. Il semble ici à Madagascar que c'est surtout la remise en union et le peu de place qu'y trouvent les enfants d'union précédente qui soit déterminant de l'abandon.

Il nous semble dès lors intéressant d'analyser les données en croisant les caractéristiques d'orphelin (de père et/ou de mère) et d'enfant abandonné (par le père et/ou la mère).

La répartition des enfants selon ces caractéristiques conduit à la construction de cinq catégories (Tableau 9). Le groupe 1 concernent les enfants en situation d'abandon des deux parents ; ils sont au nombre de 137 et représentent 18% des enfants en institution. Le groupe 2 concerne les enfants orphelins d'un parent, abandonnés par l'autre ; ils sont 57 et représentent 7,5% des enfants. Le groupe 3 concerne les enfants abandonnés par un parent, l'autre étant en vie ; ils sont 217, soit 28% des enfants. Le groupe 4 concerne les enfants qui ne sont pas identifiés comme abandonnés, dont au moins 1 parent est en vie ; ils sont 269, soit 35% des enfants. Enfin, le groupe 5 concerne les enfants orphelins des deux parents ; ils sont 84, soit 11% des enfants.

Tableau 9. Répartition des enfants placés selon le statut d'orphelin et la situation d'abandon

| | Père et mère abandonnant | Mère abandonnante | Père abandonnant | Ni père ni mère aband. | Total |
|---------------------------|---|----------------------|---------------------|---------------------------|------------|
| Mère et père décédés | | | | 84 | 84 |
| Mère décédée, père en vie | | 8 | | 79 | 87 |
| Mère décédée, père nsp | | 30 | | | 30 |
| Père décédé, mère en vie | | 10 | | 88 | 98 |
| Père décédé, mère nsp | | 9 | | | 9 |
| Mère et père en vie | 17 | 11 | 22 | 102 | 152 |
| Mv+Pnsp | 40 | | 168 | | 208 |
| Pv+Mnsp | | 16 | | | 16 |
| Pnsp+Mnsp | 80 | | | | 80 |
| Total | 137 | 46 | 228 | 353 | 764 |
| Groupe 1 : |  | | | | |
| Groupe 2 : |  | | | | |
| Groupe 3 : |  | | | | |
| Groupe 4 : |  | | | | |
| Groupe 5 : |  | | | | |

Par facilité, nous nommerons les groupes 1 à 5, respectivement, de « abandon parental », « semi-orphelin, semi-abandon », « semi-abandon », « non abandon », « orphelin ».

Ainsi, les situations les plus nombreuses sont les cas de « non-abandon » (groupe 4), qui concernent 34% des enfants (269). Soixante dix pour cent d'entre eux sont placés par la famille et pour la moitié d'entre eux la cause économique est évoquée (49%) (Tableau 10). Parmi eux, plus d'1/3 ont leurs 2 parents en vie (37%) et les autres ont soit leur mère soit leur père en vie (respectivement 33% et 29%). La très grande majorité a un contact avec sa famille (92%), généralement sa mère ou son père. Parmi ceux dont la mère est en vie au moment du placement, 19% sont de mère célibataire, 18% de mère veuve et 7% de mère divorcée. Vingt sept pour cent sont en union et 18% sont remariées.

Vient ensuite le groupe des enfants « semi-abandonné » (groupe 3) qui représente 29% des cas (217). La plupart d'entre eux sont placés par la famille (71%) pour des raisons économique (47%). La deuxième cause évoquée est la déficience mentale de la mère (16%). Ils sont souvent de mère célibataire (58%) et on n'a pas d'information sur leur père (83%).

En troisième position vient le groupe des enfants abandonnés par leurs deux parents qui regroupe 18% des enfants (137). Plus de la moitié d'entre eux sont en placement judiciaire (55%). Un quart d'entre eux est aussi placé par la famille (25%). Ils sont identifiés comme « enfant abandonné » par le personnel du centre (70%), n'ont pas de contact avec la famille (73%) et peu d'information est connu sur la mère (66%) et sur le père (89%).

Le groupe des enfants orphelins des deux parents rassemble 11% des enfants (84). Ils sont souvent placés par la famille (60%) ou par un autre centre (19%). Les causes déclarées du placement sont le fait d'être orphelin (45%) et d'être enfant des rues (26%). Néanmoins, le contact avec la famille élargie est fréquent (77%).

Enfin, le groupe des enfants semi-orphelins, abandonnés par l'autre parent regroupe 8% des enfants (57). Ils sont aussi placés par la famille (65%) ou un autre centre (16%). Les causes déclarées de placement sont plus variées : abandon (39%), problème économique (23%), orphelin (19%), enfants des rues (16%). Le contact avec la famille est fréquent (84%). Les 2/3 sont orphelins de mère contre 1/3 orphelins de père.

La grande majorité des enfants en placement est donc composée d'enfants non abandonnés, avec au moins un parent en vie, dont les parents sont en grande difficulté économique et/ou en situation de rupture conjugale ou de célibat (64%). Le reste des enfants en placement sont des enfants abandonnés et/ou orphelins (36%).

Le fonctionnement de l'accueil résidentiel de l'enfant au sein du système national de protection de l'enfant

L'accueil résidentiel de l'enfant en dehors de sa famille d'origine et dans une structure formelle constitue en principe une fonction de protection de l'enfant. La protection de l'enfant fait référence aux actions organisées de prévention et prise en charge individuelle des enfants privés de protection parentale et victimes de toute forme d'abus et exploitation (situation de danger). Elle est un domaine régulé par l'Etat par le biais de ses autorités compétentes en la matière (administratives et judiciaires).

Tableau 10. Répartition des enfants placés selon le groupe et certaines caractéristiques

| | Groupe | | | | | Total | % |
|--|--------------------------------|--|--|---|----------------------------------|--------------|--------------|
| | abandon des deux parents | Semi- orphelin, abandonné par l'autre | abandon par 1 parent, l'autre en vie | pas abandon, au – 1 parent en vie | orphelins des deux parents | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Type de placement | | | | | | | |
| Autre centre | 11.7 | 15.8 | 7.8 | 11.2 | 19.1 | 88 | 11.5 |
| Administration | 5.1 | 7.0 | 2.8 | 0.7 | 4.8 | 23 | 3.0 |
| Judiciaire | 54.7 | 5.3 | 17.5 | 17.5 | 13.1 | 174 | 22.8 |
| Famille | 24.8 | 64.9 | 71.4 | 70.3 | 59.5 | 465 | 60.9 |
| Individu | 3.7 | 7.0 | 0.5 | 0.4 | 3.6 | 14 | 1.8 |
| Cause déclarée du placement | | | | | | | |
| Problème économique | 16.8 | 22.8 | 47.0 | 49.1 | 15.5 | 283 | 37.0 |
| Abandon | 70.1 | 38.6 | 12.0 | 4.5 | 4.8 | 160 | 20.9 |
| Enfant des rues | 1.5 | 15.8 | 12.9 | 8.2 | 26.2 | 83 | 10.9 |
| Orphelin | 1.5 | 19.3 | 0.0 | 11.5 | 45.2 | 82 | 10.7 |
| Déficience mentale de la mère | 1.5 | 0.0 | 16.1 | 4.8 | 0.0 | 50 | 6.6 |
| Enfant en danger | 3.7 | 0.0 | 6.5 | 4.1 | 2.4 | 32 | 4.2 |
| Autre | 5.1 | 3.5 | 5.5 | 17.8 | 5.9 | 74 | 9.7 |
| Contact avec la famille | | | | | | | |
| Oui | 27.0 | 84.2 | 87.6 | 92.2 | 77.4 | 588 | 77.0 |
| Non | 73.0 | 15.8 | 12.4 | 7.8 | 22.6 | 176 | 23.0 |
| Situation matrimoniale de la mère | | | | | | | |
| NSP | 65.7 | 22.8 | 17.5 | 7.1 | 0.0 | 160 | 20.9 |
| Célibataire | 18.3 | 0.0 | 57.6 | 13.4 | 0.0 | 186 | 24.4 |
| En union avec le père | 2.2 | 1.8 | 4.6 | 19.3 | 0.0 | 66 | 8.6 |
| Séparée | 5.1 | 0.0 | 7.4 | 5.2 | 0.0 | 37 | 4.8 |
| Remariée | 8.0 | 5.3 | 12.9 | 12.6 | 0.0 | 76 | 10.0 |
| Veuve | 0.7 | 3.5 | 0.0 | 13.0 | 0.0 | 38 | 5.0 |
| Décédée | 0.0 | 66.7 | 0.0 | 29.4 | 100.0 | 201 | 26.3 |
| Situation matrimoniale du père | | | | | | | |
| NSP | 89.1 | 50.9 | 82.9 | 8.9 | 0.0 | 355 | 46.5 |
| Célibataire | 0.7 | 5.3 | 3.2 | 10.8 | 0.0 | 40 | 5.2 |
| En union avec la mère | 1.5 | 0.0 | 1.8 | 20.5 | 0.0 | 61 | 8.0 |
| Séparé | 4.4 | 0.0 | 4.2 | 5.6 | 0.0 | 30 | 3.9 |
| Remarié | 4.4 | 7.0 | 7.8 | 13.8 | 0.0 | 64 | 8.4 |
| Veuf | 0.0 | 3.5 | 0.0 | 7.8 | 0.0 | 23 | 3.0 |
| Décédé | 0.0 | 33.3 | 0.0 | 32.7 | 100.0 | 191 | 25.0 |
| Total | 137 | 57 | 217 | 269 | 84 | 764 | 100.0 |
| % | 17,9 | 7,6 | 29,1 | 34,4 | 11,0 | 100,0 | |

Récemment, le gouvernement malgache a adopté deux lois relatives à la protection de l'enfant¹⁴. Ces lois considèrent le placement comme une mesure pouvant s'appliquer, faute d'autres alternatives, quand l'enfant ne peut rester dans son lieu de résidence habituelle sans que sa santé et sa sécurité ne soient mises en danger. Le placement d'un enfant dans un centre d'accueil est de ce fait une mesure de protection qui doit être ordonnée et supervisée par l'autorité (administrative et/ou judiciaire) désignée pour ce rôle. Elle doit également être temporaire et faire l'objet d'un suivi régulier – examen périodique tous les 6 mois (Article 13 et 14 de la loi 2005-014 du 07 septembre 2005 relative à l'adoption). La loi dit expressément que le placement « *a pour but de préparer l'intégration de l'enfant au sein de sa famille de substitution* ».

Cette législation n'est pas encore assortie d'un cadre de politique de protection de l'enfant et de détermination précise du rôle des différents intervenants (publics et privés) auprès des enfants et des familles, y compris les centres d'accueil. De ce fait, l'application de la loi est restreinte et l'approche systémique familiale peine à se mettre en place.

Cette législation n'est pas encore assortie d'un cadre de politique de protection de l'enfant et de détermination précise du rôle des différents intervenants (publics et privés) auprès des enfants et des familles, y compris les centres d'accueil. Au niveau opérationnel et de façon inégale dans le territoire, la réponse nationale en termes de protection de l'enfant est organisée depuis 2000 autour de « réseaux de protection de l'enfant » au niveau de la région, du district et de la commune. Les réseaux sont des mécanismes d'articulation de toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre de la protection de l'enfant. Plus spécifiquement, ils sont chargés de mettre en place une prise en charge adéquate lorsque des cas nécessitant une protection sont identifiés. Les autorités de sécurité et justice (police, gendarmerie, procureur, juge des enfants), les autorités locales (chefs de fokontany), et les intervenants de type privés (ONGs, associations, structures à base confessionnelle), en plus de représentants de politiques sectorielles comme l'éducation et la santé intègrent les réseaux, le plus souvent sous la coordination de l'autorité administrative (structures décentralisées du Ministère de la Population et de l'Action Sociale) (Barraud, 2010).

Même si certains centres d'accueil de type résidentiels font parfois partie des réseaux, on note, d'une manière générale, un isolement historique des centres d'accueil poursuivant leur propre politique d'accueil¹⁵. Ceci se traduit par une faible intégration des centres d'accueil dans le *modus operandi* des réseaux. Cette situation est en partie révélée par le nombre encore élevé au niveau national d'institutions qui ne détiennent pas d'agrément pour leur fonctionnement. Effectuer les démarches en vue de l'obtention de l'agrément peut être vu comme le signe d'une volonté de la part des centres de dépasser leur autarcie traditionnelle et de se rapprocher des autorités du secteur social.

Le manque d'articulation entre les centres d'accueil et les autorités de protection de l'enfant est révélé aussi par les statistiques de notre étude relative aux types de placement. Les données nous montrent en effet que les procédures ayant conduit au placement de l'enfant dans le centre d'accueil n'impliquent pas de contrôle de la part de l'autorité : le placement est effectué par l'autorité administrative

¹⁴ Loi n° 2007- 023 du 20 août 2007 sur les droits et la protection des enfants et loi n°2005-014 septembre 2005 relative à l'adoption

¹⁵ On peut expliquer cet isolement par plusieurs facteurs : certains centres sont fondés sur une personnalité charismatique, sans véritable projet de pérennité ; d'autres se sont construits sur une ambiguïté entre l'assistanat et la recherche de profit que pouvait générer l'adoption avant la loi de 2005 ; enfin, de nombreux centres expriment une méfiance vis-à-vis de l'autorité auprès de laquelle ils n'espèrent aucun soutien.

(Fokontany¹⁶, Mairie, Police) dans moins de 5% des cas ; il est demandé par l'autorité judiciaire dans 23% des cas. Néanmoins, au total l'ordonnance de garde provisoire est accordée par le tribunal pour 50% des enfants, et en cours pour 15%. Cela signifie que celle-ci est souvent requise par le centre pour la régularisation d'un placement déjà effectué et qu'elle est facilement accordée. La décision juridique prise au cas par cas n'est pas tant celle d'un placement de l'enfant nécessaire au vu de ses circonstances mais plutôt celle d'une validation de l'« admission » dans le centre.

Dans la grande majorité ce sont les familles elles-mêmes (60.9 %) ou d'autres personnes (1.8 %) qui demandent le placement. Comment interpréter ces données ? De la part de la demande, la faiblesse des services sociaux aux familles est certainement parmi les causes de cette situation. A Madagascar, les programmes officiels de protection sociale orientés vers les familles vulnérables restent fragmentaires et de portée limitée et dépendent de l'aide internationale. Au manque de recours en cas de difficulté, s'ajoute le fait que, dans les représentations sociales, les centres d'accueil sont vus comme dispensateurs de prise en charge totale des enfants jusqu'à leur majorité. L'attente des parents est un accueil de longue durée qui va assurer une vie meilleure à leur enfant et alléger leurs propres charges.

Le placement de l'enfant est donc vu comme une solution définitive et non comme une mesure provisoire devant être revue périodiquement jusqu'à la réintégration de l'enfant dans sa famille d'origine ou dans une famille de substitution.

De la part des juges comme de la part des autorités administratives, on note aussi un recours systématique au placement en institution (quand il est disponible) pour les cas d'enfants en danger (enfants trouvés sur la voie publique, cas portés à la connaissance ou identifiés par la police ou par les autres membres des réseaux). La raison principale avancée par les acteurs est l'étroitesse de l'offre d'autres alternatives, comme par exemple le placement en famille d'accueil¹⁷. Des petits programmes de familles d'accueil existent seulement à Antsiranana et à Antsirabe, mais les familles d'accueil sont peu préparées pour la prise en charge d'enfants en danger, préférant s'occuper de nouveau-nés ou de très jeunes enfants. La même constatation vaut pour les centres d'accueil qui ne sont pas toujours prêts à accueillir des enfants « difficiles » et très démunis, préférant suivre leur propre politique et leurs critères d'admission à la structure.

Il est ainsi rare qu'un enfant placé en institution soit réintégré dans sa famille (élargie) d'origine ou dans une famille de substitution. Dans la pratique, la nécessité du placement en centre d'accueil (qu'il soit sollicité par les familles ou la conséquence d'une intervention de l'autorité) tend à ne pas être évaluée régulièrement et le placement tend à avoir une durée injustifiée et inappropriée, qui ne serait pas nécessaire si des efforts d'intervention auprès des familles, y compris l'octroi d'aide sociale, étaient mis en place dans les cas opportuns. D'une manière générale, pour que la réintégration familiale soit recherchée et mise en œuvre il est important que le placement soit conçu dès l'origine comme un placement temporaire. Si la philosophie des centres d'accueil résidentiels repose sur une mesure de réponse à la pauvreté des familles, la prise en charge de l'enfant s'inscrit alors dans la durée, en général jusqu'à la majorité et/ou l'autonomisation de l'enfant.

¹⁶ Quartier

¹⁷ Une proposition de circulaire d'application du décret 2006-885 du 05 décembre 2006 réglementant la famille d'accueil a été validée par un groupe de travail rassemblant plusieurs ministères et la société civile en octobre 2010. Elle doit être testée dans 4 régions pilotes avant validation officielle du texte. Elle vise à pallier à l'absence actuelle de sélection, de formation et de suivi des familles d'accueil.

Finalement, un nombre croissant de centres d'accueil sont habilités à l'adoption. Selon la nouvelle réglementation sur l'adoption, les centres d'accueil qui intègrent le circuit de l'adoption nécessitent désormais un agrément. Cet agrément est conditionné au statut légal du centre¹⁸ et au fait que le centre dispose d'infrastructures appropriées et de personnels adéquats. Il est octroyé par l'autorité centrale pour les adoptions, qui est une composante de la Direction de la Protection de la Famille et de l'Enfance du Ministère de la Population et de l'Action Sociale. Quoique la nouvelle loi malgache établisse que l'adoption nationale prévaut sur l'adoption internationale, le nombre de demandes d'adoptions nationales reste inférieur en 2008 et 2009 à celui des demandes d'adoptions internationales (19 en 2008 et 18 en 2009 contre 43 en 2008 et 51 en 2009) (Albessard, 2010).

A l'heure actuelle, l'absence d'une politique officielle de protection de l'enfant et d'un système de suivi qui permette de connaître en détail les différentes modalités de prise en charge des enfants rend difficile l'analyse de la place relative de l'accueil résidentiel de l'enfant au sein du système national de protection. On peut néanmoins indiquer que celui-ci occupe une place importante tant dans les perceptions des acteurs que de l'opinion publique, étant considéré souvent comme la première et unique forme de prise en charge des enfants démunis et en tant que tel comme une réponse à la pauvreté des familles.

Conclusion

Principaux résultats

Notre étude apporte certaines informations sur les centres de placement à Antananarivo et sur les enfants pris en charge par ces institutions qui peuvent être résumées ainsi.

Les centres enquêtés présentent des situations très variées en termes d'effectifs d'enfants et de personnel, mais la majorité d'entre eux sont des associations de statut malgache, laïques et disposent d'un agrément à vocation sociale.

Le placement des enfants à Antananarivo se situe dans un contexte de grande pauvreté, avec des situations de ruptures familiales nombreuses (liées à une forte instabilité matrimoniale et au phénomène d'abandon de famille des pères, qui semble fréquent), générant des problèmes de prise en charge des enfants.

Les caractéristiques des enfants peuvent être résumées ainsi : filles comme garçons sont autant concernés par la situation de placement ; la majorité des enfants ont un contact avec leur famille, le plus souvent la mère ; la situation juridique du placement n'est pas officielle dans 35% des cas ; les enfants pris en charge sont moins nombreux à avoir un acte de naissance que l'ensemble des enfants de moins de 5 ans de la capitale (77% contre 88%) ; vingt pour cent des enfants placés ont leurs deux parents en vie ; dix pour cent d'entre eux ont été trouvés (surtout dans la ville d'Antananarivo) ; parmi les enfants trouvés, un tiers a été trouvé à la naissance, un tiers entre 1 mois et 4 ans (enfant trouvé seul) et un tiers avait plus de 5 ans (enfant égaré ou fugueur).

Les circonstances du placement montrent que certains enfants sont remis au centre à la naissance par la mère. Mais ces cas sont peu nombreux (4). Il s'agit de mères célibataires dont deux ont accouché dans le centre. Cet acte de transfert de responsabilité parentale laisse penser que la mère n'est pas en

¹⁸ Le centre doit bénéficier au préalable d'un agrément à vocation sociale.

mesure d'assurer sa parentalité, probablement du fait de la stigmatisation sociale forte de la grossesse prémaritale, qui l'exclut par-là de toute forme de solidarité.

La stigmatisation des naissances de mères célibataires, ainsi que d'autres stigmatisations qu'il faudrait identifier, sont probablement à l'origine des abandons anonymes dans des lieux publics, pour lesquels nous n'avons pas d'information et qui sont plus nombreux (27).

Les circonstances du placement révèlent aussi que l'enfant d'un premier mariage n'a pas nécessairement une place dans le ménage recomposé. Là aussi les règles sociales de solidarité sont à interroger. Pourquoi une femme séparée, abandonnée par son mari, ne trouve pas l'aide familiale dont elle a besoin ? Est-elle rendue responsable de cette séparation et ainsi exclue des règles de solidarité ? Pourquoi l'enfant d'un premier mariage ne peut-il être pris en charge par un nouveau conjoint ? Quel stigma porte-t-il ?

Il ressort aussi de cette analyse que le profil dominant des enfants placés est le suivant : des enfants non abandonnés et qui ont au moins un parent en vie, mais qui sont placés pour des raisons économiques par la famille, avec qui ils restent en contact (profils 3 et 4 : 64%). Dix-huit pour cent sont des enfants abandonnés par les deux parents (profil 1), 10% sont orphelins de père et de mère (profil 5) et 8% sont semi-orphelins, abandonnés par l'autre parent (profil 2).

Dynamique d'abandon, dynamique de placement ?

Ces constats amènent plusieurs réflexions. Si l'analyse des circonstances familiales au moment du placement de l'enfant clarifie les dynamiques de l'abandon, le fait que la plus grande partie des enfants soient « remis » par la famille à l'institution met aussi en évidence l'existence d'une dynamique du placement dans laquelle l'« offre » d'accueil de la part de l'institution joue un rôle important.

Certes l'accueil en institution représente une mesure de protection des enfants privés de protection parentale ou en danger. On l'a vu, une part des enfants sont abandonnés ou orphelins (1/3). Néanmoins, concernant le placement en institution d'enfants issus de la pauvreté mais avec un environnement familial existant, on peut se demander si le placement est une réponse adaptée et durable. Dans le contexte de grande pauvreté où se trouve Madagascar, ce soutien est-il une réponse valable à la situation de pauvreté et de déstructuration des familles ? Une autre réponse à ces situations est l'action des centres de jour, nombreux à Antananarivo, qui apportent soutien aux familles et aux enfants tout en permettant leur maintien au sein de la famille. Ces actions ne devraient-elles pas être valorisées et envisagées comme une réponse mieux adaptée à ces situations ?

Un second aspect mis en évidence par nos résultats est le fort impact des stigmatisations sociales sur les pratiques d'abandon. Celles-ci doivent être mieux comprises et combattues afin de faciliter le maintien des enfants dans leur famille. D'une manière générale, il conviendrait de lutter contre les stigmatisations sociales à l'égard de certaines catégories d'enfants, tels que les enfants de mères célibataires, comme on l'a vu ici à Antananarivo, mais aussi envers les jumeaux, comme on le voit dans la région de Mananjary (Fernandes et al., 2007), ou des enfants handicapés (Coquelin, 2007), qui constituent d'importants facteurs de risque d'abandon.

Une politique influencée par le contexte de forte demande pour l'adoption internationale ?

Les dynamiques d'abandon et de placement, ainsi que les réponses apportées, prennent place dans un contexte de forte demande pour l'adoption internationale. Celle-ci a généré l'organisation de véritables trafics d'enfants dans de nombreux pays, dont on connaît mal l'évolution actuelle. Néanmoins, les procédures d'application de la Convention de la Haye assurent un certain contrôle de ces dérives. A

Madagascar, cette demande pour l'adoption a exercé une forte pression et a contribué au développement d'un certain nombre de centres qui ont bénéficié de soutiens importants dans le cadre de ces adoptions. Depuis que Madagascar a signé la Convention sur l'adoption et mis en place une loi, l'adoption s'organise de manière officielle au sein d'une réflexion plus large sur la protection de l'enfance. Néanmoins, la demande extérieure pour l'adoption continue d'exercer une pression en soutenant la mise en place des procédures et en apportant des moyens au programme du Ministère. Le constat d'une rapide augmentation du nombre des centres agréés pour l'adoption et du nombre des adoptions internationales témoigne d'une politique forte. Mais il est important de ne pas perdre de vue que l'adoption ne constitue que le recours ultime à la prise en charge des enfants et que les efforts devraient être centrés sur la prévention de l'abandon (en luttant contre les stigmatisations), sur l'amélioration des réponses apportées aux familles et aux enfants en danger, sur les actions à mener pour favoriser le maintien et/ou le retour de l'enfant dans sa famille et sur l'autonomisation et le devenir des enfants ayant grandi en situation de placement.

Force est de constater que les aides pour des actions favorisant la mise en place du circuit d'adoption internationale sont présentes et faciles d'accès, tandis que la politique de protection sociale et en son sein, de protection de l'enfance peine à trouver du soutien. Néanmoins, en dépit du manque de moyens et de la situation de crise politique, d'importants efforts sont actuellement menés. L'Unicef, particulièrement actif dans ce domaine apporte un soutien constant aux directions techniques des ministères. Ainsi, un plan d'action en cours d'élaboration vise à développer une stratégie nationale de prévention de l'abandon, de désinstitutionalisation et de prise en charge communautaire de l'enfant ; les réseaux de protection de l'enfance sont progressivement mis en place ; un projet de charte de fonctionnement des centres est à l'étude.

L'enquête que nous avons menée apporte ainsi des éléments utiles à la compréhension des situations familiales « à risque » d'abandon d'enfants et donc à l'élaboration d'actions préventives auprès de ce type de familles. Une réflexion plus profonde sur la dynamique d'abandon et la dynamique de placement doit être menée. Cette réflexion doit impliquer tous les acteurs, à savoir les intervenants directs tels que les centres de placement, les travailleurs sociaux, les acteurs institutionnels du ministère responsable de la politique sociale, et les institutions internationales. L'enjeu est de mieux comprendre les dynamiques d'abandon dans la perspective de mettre au point des mesures d'appui aux familles qui font face à des graves difficultés et de réserver le placement de l'enfant aux situations dans lesquelles aucune autre alternative n'est possible. L'enjeu est aussi de mieux intégrer l'offre actuelle d'accueil résidentiel au sein du système national de protection de l'enfance afin de coordonner et orienter les actions dans une réelle politique de protection de l'enfance. Néanmoins, ici comme ailleurs, une politique efficace ne pourra émerger que du dialogue et de la concertation entre tous les acteurs.

Remerciements

Nos remerciements vont en premier lieu à l'Unicef dont le soutien a permis l'organisation de l'enquête sur laquelle s'appuie cette réflexion et au Syndicat Professionnel des Diplômés du Travail Social (SPDTS) qui a assuré la mise en œuvre de cette enquête. Nous tenons aussi à remercier vivement M. Razafindratsima, P. Vatinel, E. Harang, J. Ballet et S. Delcroix pour leurs commentaires enrichissants sur l'analyse et la rédaction de cet article.

Références

- Albessard. 2010. *Rapport de consultance sollicité par UNICEF Madagascar. Analyse des textes juridiques relatifs à la protection de l'enfance et en particulier à l'adoption*. Antananarivo: Unicef, 71 p.
- Barraud L. 2010. *Rendre compte de la gouvernance des réseaux de protection de l'enfance à Madagascar*. Antananarivo: UNICEF Madagascar Section Gouvernance pour la Protection de l'Enfance, 32 p.
- Barry A. 2003. "Modernité africaine et enfants des rues." *Adolescence* 43: 51-60.
- Coquelin A. 2007. "Visages d'exclusion à Madagascar : une tentative d'analyse des dynamiques d'exclusion sociale et de leurs conséquences sur les acteurs." *Pensée plurielle* 3(16): 123-140.
- Defense for Children International. 1985. *Children in Institutions*. Geneva: Defense for Children International, p.
- Delaunay V, Andriamaro F, Tang N, Toussaint V et Gastineau B. 2010. "Des ménages « sans parents » : prévalence et différentiels régionaux à Madagascar." Presented at *Relations intergénérationnelles. Enjeux démographiques*, Genève,
- Delaunay V, Mattern C et Randrianasolo MN. 2009. "20 ans d'accueil au village d'enfants SOS de Vontovorona." *Cahiers SOS Villages d'Enfants* 4: 8-17.
- Fernandes G, Ranaivo Rabetokotany N et Rakoto I. 2007. *Etude sur les jumeaux de Mananjary, Madagascar*. Antananarivo: CAPDAM Ecole de Service Social, 62 p.
- Frank D, Klass P, Earls F et Eisenberg L. 1996. "Infants an young children in orphanages: One view from pediatrics and chil psychiatry." *Peadiatrics* 97(4): 569-578.
- Godinot X, Ravoavison N, Razafindrasoa M, Siva Ramos C et Ilboudo M. 2010. *Le défi urbain à Madagascar*. Antananarivo: ATD Quart Monde / Banque Mondiale, 80 p.
- Gubert F et Robillard A-S. 2010. "Croissance et pauvreté à Madagascar : un aperçu de la dernière décennie (1997-2007)." in Gastineau B, Gubert F, Robillard A-S et Roubaud F (eds). *Madagascar face au défi des Objectifs du millénaire pour le développement*, Paris, IRD Editions: pp. 25-52.
- Halifax J et Villeneuve-Gokalp C. 2004. "L'élaboration d'une enquête sur l'adoption en France." *Population (French Edition)* 59(5): 767-781.
- Huyghebaert P. 2009. "Les enfants dans les conflits armés : une analyse à l'aune des notions de vulnérabilité, de pauvreté et de "capabilités"." *Mondes en Développement* 37(146): 59-72.
- Institut National de la Statistique et ICF Macro. 2010. *Enquête Démographique et de Santé de Madagascar 2008-2009*. Antananarivo, Madagascar: INSTAT et ICF Macro, 444 p.
- ISPCAN. 2007. "Moving children from institutions to family based care." *The Link* 16(1): 1-4.
- Mansour HA. 2006. *Les enfants en institutions au Maroc. Etude de cas*. Unicef, 83 p.
- Morelle M. 2006. "Les enfants des rues, l'Etat et les ONG: qui produit l'espace urbain ?" *Afrique Contemporaine* 217: 217-229.
- ONED. 2008. *Situation des Pupilles de l'Etat au 31 décembre 2008*. Paris 126 p.
- Ortolland. 1993. *Les institutions judiciaires à Madagascar et dépendances. De 1946 à 1960*. Paris: L'Harmattan, 338 p.
- Panter-Brick C. 2002. "Street children, human rights and public health: a critique and futur directions." *Annual Review of Anthropology* 31: 147-171.

- Panter-Brick C et Smith M (eds). 2000. *Abandoned children*: Cambridge University Press, 248 p.
- Pirot B. 2004. *Enfants des rues d'Afrique centrale*. Paris: Karthala, 197 p.
- Powell G, Chinake T, Mudzingo D, Maambira W et Mukutiri S. 2004. *Children in residential care: The Zimbabwean experience*. Unicef and the Ministry of Public Service, Labour & Social Welfare, p.
- Quinton D. 1987. "The consequences of care: Adult outcomes from institutional rearing." *Maladjustment and Therapeutic Education* 5(2).
- Quinton D, Rutter M et Liddle C. 1984. "Institutional rearing, parenting difficulties and marital support." 14(01): 107-124.
- Raharijoason H. 1966. "La femme, la société et le droit malgache." Presented at *Grandes conférences de l'Université*, Antananarivo,
- Ransel D. 1992. "Child abandonment in European history." *Journal of Family History* 17: 19-23.
- Razafindratsima N. 2005. "Les solidarités privées dans l'agglomération d'Antananarivo (Madagascar) en 1997 : famangiana (visites), cohabitation, entraide financière et matérielle." Institut d'Etude Politiques de Paris, Ecole doctorale « Gouvernance économique ».
- République de Madagascar. 2009. *Rapport périodique d'application de la convention relative aux droits de l'enfant. Madagascar. Rapport périodique de Madagascar valant troisième et quatrième rapports sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant. Année 2003 à 2008*. 135 p.
- République de Madagascar. 2010. *Enquête Démographique et de Santé Madagascar 2008-2009*. Antananarivo, Madagascar/Calverton, Maryland, USA: Institut National de la Statistique, Ministère de l'Économie et de l'Industrie, ICF Macro, 444 p.
- Rutter M. 2000. "Children in substitute care: Some conceptual considerations and research implications." *Children and Youth Services Review* 22(9-10): 685-703.
- Save the Children. 2003. *A last resort. The growing concern about children in residential care*. London: Save the Children UK, 18 p.
- Save the Children. 2009. *Keeping children out of harmful institutions: why we should be investing in family-based care*. London: Save the Children UK, 24 p.
- Tolfree D. 1995. *Roofs and roots: The care of separated children in the developing world*. London: Save the children and Arena Ltd., 251 p.
- Tolfree D. 2007. *Protection Fact Sheet: Child protection and care related definitions*. London: Save the Children, 16 p.
- UNICEF. 2009. *Progress for Children. A Report Card on Child Protection*. New York: UNICEF, 46 p.
- United Nations 2009. *Guidelines for the Alternative Care of Children*. New York: United Nations p.
- Vignikin E et Vimard P (eds). 2005. *Familles au Nord, Familles au Sud*. Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant/LPED/AUF, 691 p.
- Whetten K, Ostermann J, Whetten RA, Pence BW, O'Donnell K, Messer LC, Thielman NM et The Positive Outcomes for Orphans Research T. 2009. "A Comparison of the Wellbeing of Orphans and Abandoned Children Ages 6-12 in Institutional and Community-Based Care Settings in 5 Less Wealthy Nations." *PLoS ONE* 4(12): e8169.