

Panorama sud-américain des pratiques en adoption :

CAS DE PAYS EN TRANSFORMATION



ANNE-MARIE PICHÉ,
PhD, professeure, École de travail social,
Université du Québec à Montréal, Canada.

UQÀM



CHILD
IDENTITY
PROTECTION

Publié par :

Child Identity Protection – CHIP

www.child-identity.org

© Child Identity Protection 2021

Tous droits réservés. Le contenu de cette publication reflète les opinions de son auteur et ne reflète pas nécessairement le point de vue de CHIP. Toute référence à un site internet autre que CHIP n'implique pas que CHIP assure l'exactitude des informations qu'il contient, ni qu'il soit d'accord avec les opinions exprimées à travers ce dernier. Toutes reproductions, copies ou diffusions de cette publication sont interdites sans le consentement de la maison d'édition/éditeurs.

Graphisme et illustration :

Alexandre Bouscal

Photo de couverture :

Aline Dassel

ISBN : 978-2-940722-00-6

Piché, A-M. (Ed.) (2021). Panorama sud-américain des pratiques en adoption : cas de pays en transformation. Montréal, Québec. Child Identity Protection

Autrice :

Anne-Marie Piché, PhD, professeure, École de travail social, Université du Québec à Montréal, Canada.

piche.anne-marie@uqam.ca



Anne-Marie Piché, Ph.D, est professeure régulière permanente à l'École de travail social Université du Québec à Montréal (UQÀM). Elle consacre ses recherches et son enseignement aux enjeux individuels, familiaux et politiques de l'adoption, locale et internationale au Québec et ailleurs dans le monde.

Elle est chercheure affiliée à l'Institut Universitaire Jeunes en difficulté (CIUSSS-Centre-Sud-de-l'Île de Montréal) et chercheure régulière dans l'Équipe de recherche sur le placement et l'adoption en protection de la jeunesse (UQO). Elle dirige actuellement des études portant sur la recherche des origines chez les jeunes adoptés en contexte de protection de l'enfance. Ses travaux antérieurs ont porté sur le déploiement de pratiques d'adoption locale dans les pays d'Amérique du Sud.

Remerciements :

Nous aimerions spécialement remercier Rosita Vargas Diaz, PhD, professeure en service social à l'Université Laval, pour sa précieuse contribution à la recherche. Nous remercions aussi l'association Child Identity Protection (CHIP) pour son soutien à la publication de notre recherche; particulièrement mesdames Christina Baglietto et Cécile Jeannin pour leurs précieux conseils autour des notions de droit à l'identité et leur contribution à cet article.



Introduction

Child Identity Protection a été créée en 2020 avec pour mission principale de garantir à tout enfant le droit à l'identité et au rétablissement rapide de tout élément de son identité dont il aurait pu être privé. CHIP est ainsi honorée de pouvoir contribuer à la diffusion de cette étude qui soulève de grandes problématiques sur le plan de la protection du droit à l'identité de plusieurs populations d'enfants, à savoir les enfants abandonnés, délaissés, maltraités, trouvés et placés en institutions ainsi que ceux qui ont été adoptés.

La première difficulté prend souvent racine, avant même ces faits, au niveau de la création d'une identité familiale pour ces enfants. Le manque de soutien aux familles les plus vulnérables et l'absence de prévention suffisante de ces situations, génèrent un haut risque d'abandon des enfants et de rupture familiale à la suite du retrait par les services de protection locaux. Aussi, le droit à une identité juridique assurant un statut, une protection sociale, est souvent fragilisé dans ces contextes en raison de l'absence de documentation relatant l'existence même de ces enfants ; et ce dès leur naissance. La situation est particulièrement critique chez les peuples autochtones qui sont nombreux en Amérique du Sud à ne pas avoir cette pratique au sens occidental du terme.

En second lieu, la recherche démontre un autre phénomène commun : la modification identitaire qui se produit lorsque de trop longues périodes se déroulent pour parvenir à des décisions officielles sur le projet de vie de l'enfant. L'instabilité et l'incertitude qui s'installent dans la vie de celui-ci, qui se trouve plongé dans une situation d'« entre-deux » milieux de vie, balloté entre plusieurs milieux de vie successifs, lui font perdre ses

liens familiaux d'origine tout en le privant d'opportunités d'en créer de nouveaux.

Ces périodes de vide identitaire sont accentuées dans la majorité des cas, par une vie institutionnelle prolongée, souvent jusqu'à majorité, sans garantir à l'enfant un projet de vie permanent qui lui permettrait de construire son identité sur le plan psychologique grâce notamment à des relations familiales stables. Sans identité juridique lui permettant de disposer d'un statut et d'être reconnu en tant que citoyen, l'enfant devient invisible sur le plan social et voit tous ses droits fondamentaux menacés. Enfin, une modification identitaire peut se produire malgré la désignation d'un projet de vie permanent assuré par une adoption nationale ou internationale entraînant le plus souvent une rupture complète des liens selon les normes juridiques de nombreux pays. L'enfant se trouve alors complètement coupé de ses liens identitaires non seulement **familiaux** mais parfois également **culturels**, le contraignant à initier une recherche de ses origines plus tard dans sa vie, si tel est son souhait et avec toutes les difficultés pratiques, légales et psychologiques qu'une telle démarche soulève.

Les participants à l'étude ont aussi fait écho aux problèmes de traite, de trafic et d'exploitation des enfants, auxquels les enfants ne bénéficiant pas de protection de leur identité juridique sont particulièrement exposés. Par absence, falsification ou destruction des documents de naissance, ou en cas d'impossibilité de traçage lorsque l'enfant est trouvé, l'enfant peut être recueilli par des adultes qui n'ont pas toujours à cœur sa protection et son identification aux yeux des autorités. Cet enfant sera plus facilement la cible d'adoptions privées, non-officialisées (arrangements), illégales ; ou restera institutionnalisé sans jamais avoir la possibilité de bénéficier de démarches visant à sa réunification familiale ni, le cas échéant, d'être inscrit sur une liste d'adoption locale.

De la sorte, la préservation du droit d'accès aux origines de l'enfant après un placement ou une adoption demeure insuffisante malgré l'adhésion des pays visés par l'étude aux principes et garanties posés par la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale en l'espèce. Ainsi l'adoption peut rester cachée, notamment dans les pays où elle demeure taboue sur le plan culturel ; ou encore lorsqu'elle résulte de pratiques illégales telles que la manipulation des consentements, ou dans un but politique. Ces cas de figure dominent les représentations culturelles de l'adoption dans les pays que nous avons étudiés. À la suite des dictatures traumatiques vécues par la population, cette dernière associe souvent l'adoption à une marque tragique du terrorisme d'État ayant conduit à l'appropriation d'enfants par les tenants du régime ; notamment en Argentine et au Chili. Les acteurs rencontrés en témoignent d'ailleurs comme une des limites actuelles et un obstacle au développement d'une culture d'adoption sûre et respectueuse des droits de l'enfant aux yeux de la société qu'on souhaite mobiliser pour la protection des enfants et les options de placement familial au niveau national. En effet la bonne mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'adoption internationale par rapport à l'adoption nationale passe par le développement de solutions familiales nationales permettant autant que possible le maintien de l'enfant dans son environnement culturel. Une autre limite qui sera discutée se situe au niveau de la collaboration intersectorielle et entre professionnels, et dans la formation des acteurs-clé du placement (intervenants, juges).

Enfin, nous affirmons que le droit de l'enfant de grandir dans un milieu familial¹ et son droit à l'identité, notamment en ce qui concerne ses relations familiales, doivent tous deux être pris en compte dans une perspective de complexité décisionnelle et un juste équilibre doit être trouvé dans le cadre de la prise de toute décision relative à la protection de l'enfant.

Résumé :

Cet article rapporte les résultats d'une étude terrain, réunissant les témoignages de professionnels de l'adoption (nationale et internationale) qui sont concernés par la situation d'enfants abandonnés et placés dans cinq pays d'Amérique du Sud (Colombie, Pérou, Chili, Bolivie et Argentine).

Objectif :

L'objectif de cette étude visait/visait à permettre une meilleure compréhension des nouvelles réalités de l'adoption, dans un contexte où ces pays, comme d'autres à travers le monde, ont choisi de limiter ou d'arrêter leurs pratiques d'adoption vers l'étranger. Plusieurs transformations sont à l'œuvre au niveau des lois et pratiques, avec comme enjeu l'encouragement des familles à adopter ces enfants localement — permettant une meilleure protection de leur identité culturelle et un renversement de la tendance aux adoptions massives vers l'étranger des années précédentes. Nous avons souhaité tracer un portrait de ces transformations et de leurs effets du point de vue de ces pays et de leurs acteurs.

Méthodologie :

Nous avons réalisé 33 entretiens semi-structurés avec des acteurs-clé du milieu professionnel de l'adoption et de la protection entre 2014 et 2017, recueillies lors de missions de terrain dans ces cinq pays. Pour analyser ce matériel, nous avons eu recours à une approche de théorisation enracinée afin de refléter la réflexion dans l'action de ces participants. Nous les avons questionnés sur les demandes de leur travail, les changements observés dans les années récentes, leurs collaborations dans le champ de l'adoption, et les enjeux qu'ils dégageaient d'un point de vue pratique : qu'est-ce qui facilite et limite le développement des systèmes de protection et surtout, d'adoption locale, dans leur milieu ?

¹ Au sens du préambule de la Convention relative aux droits de l'enfant (1989) qui reconnaît « que l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension. »

Résultats :

Les thèmes principaux issus de nos analyses ont permis d'identifier plusieurs enjeux et préoccupations, principalement :

1) **une confrontation à plusieurs obstacles sur le terrain dans la mise en œuvre de nouvelles normes de protection de l'enfant**, et des problèmes de longue-date qui retardent ou bloquent les procédures d'adoption d'enfants dans le besoin ;

2) **la nécessaire révision et consolidation par les acteurs de leur collaboration** dans leur champ respectif afin de mieux standardiser leur réponse en meilleure concordance avec les principes de la Convention de la Haye de 1993 ;

3) **l'augmentation rapide de problèmes sociaux sévères affectant les familles, puis leurs enfants** : amplifiés par la migration, l'urbanisation massive, la perte de réseaux de soutien social et une pauvreté endémique — qui se traduit par des phénomènes tels que l'alcoolisme, l'abus de substances, la violence conjugale et familiale ; les mauvais traitements et la négligence sévère — devenant les causes principales de placement ;

4) **la faible accessibilité des services psychosociaux compétents et préventifs, et leur concentration dans les secteurs caritatifs ou privés** (religieux), plutôt qu'assumés par les agences gouvernementales, couplée au manque de politiques préventives pour les familles et les mères célibataires ;

5) **une grande division observée entre les secteurs associés aux systèmes de protection de l'enfance** : l'adoption et la protection, l'administratif et le judiciaire — affectant la qualité et la diligence des solutions mises en place pour les enfants ;

6) **un manque flagrant d'investissements publics envers l'enfance et la priorisation des droits des enfants au-delà des principes** abordés : ce qui impacte négativement l'application adéquate des nouvelles lois et politiques en matière de prise en charge alternative et d'adoption, malgré leur reflet des recommandations émises par la Conférence de la Haye de droit international privé et le Comité des droits de l'enfant.

Face à ces obstacles importants, les professionnels rencontrés tentent de créer et renforcer des alliances au sein de leurs communautés et parfois, entre pays ; pour avoir une meilleure capacité de réponse. Les enjeux observés dans les thématiques discutées démontrent comment les droits de ces enfants sont encore compromis : le droit de grandir dans un milieu familial stable capable de répondre à ses besoins ; comme le droit, qui y est associé, d'avoir une identité juridique et un statut assurant une protection sur le plan social.

© Herney Gómez - Pixabay



Mots-clés :

adoption locale, adoption internationale, Convention de la Haye de 1993, Amérique du Sud, protection de l'enfance, droit à l'identité.

Sommaire

Introduction	5
1/ La situation actuelle des pays d'origine face aux changements normatifs en adoption internationale	11
Nouveau contexte social, politique et législatif : le virage des pays d'Amérique du Sud vers l'adoption locale	14
Objectifs de cette étude	15
Méthodologie	16
Participants	16
Stratégie d'analyse des données	17
2/ Analyses : une difficile conciliation entre la Convention de La Haye de 1993 et les ressources locales permettant son application	19
Colombie : un difficile virage vers l'adoption locale	20
L'application stricte du principe de double subsidiarité	21
Une évaluation des droits déficiente : l'invisibilité des orphelins sociaux	22
La réduction des adoptions « régulières »	23
Situation actuelle : l'accélération des processus	24
Chili : une nouvelle loi d'adoption au sein d'un système divisé	26
Organisation du système de protection/adoption	26
Situation actuelle : une augmentation notable de l'adoption nationale et un nouveau profil d'enfants en AI	28
Une fracture entre les secteurs : protection et adoption	29
Pérou : le développement d'un nouveau système d'adoption	31
Augmentation des adoptions locales	32
La violence domestique et familiale comme source de vulnérabilité principale des enfants	33
Le nouveau paradigme de « protection intégrale »	34
La création d'une entité et de services dédiés à l'adoption	38
Collaborations communautaires et sensibilisation à l'adoption	38

Bolivie : créer une culture de l'adoption et des droits de l'enfant	40
Une problématique d'abandon intensifiée par l'urbanisation et les problèmes sociaux	42
La prise en charge des problèmes sociaux et familiaux par les organismes de la société civile	45
La persistance d'un modèle institutionnel de placement	46
Argentine : les marques de l'appropriation d'enfants et le paradigme de « situation irrégulière »	49
Un processus d'adoption locale peu accessible dans un nouveau paradigme de droit	50
Les étapes de la garde adoptive et l'incertitude du projet	52
Encourager l'adoption en soutenant les familles	54
Portrait des jeunes placés en Argentine : entrée tardive, instabilité et enjeux d'autonomie	56
Efforts de désinstitutionalisation, de décentralisation et de prévention	59
Décentraliser en uniformisant les pratiques de qualité	60
3/ Discussion : les éléments transversaux de l'adoption dans les pays étudiés en Amérique du Sud	63
Diminution des adoptions internationales sans le développement correspondant d'un système de placement local	64
Des systèmes de protection faibles et une absence de politiques de développement intégral pour les enfants	65
Comment sont gérées, au bout du compte, les origines de l'enfant?	69
Bibliographie	70
La situation actuelle des pays d'origine face aux changements normatifs en adoption internationale	70
Méthodologie	70
Colombie	71
Chili	72
Pérou	73
Bolivie	74
Argentine	75
Discussion	76

© Rafael Socarras - Pixabay



La situation actuelle

des pays d'origine face aux
changements normatifs
en adoption internationale



L'adoption internationale (AI) est en processus de redéfinition qui se retrouve présentement sous l'impulsion d'un nouveau mouvement mondial de régulation visant à améliorer les pratiques en matière de protection des enfants concernés. Depuis le début des années 2000, nous avons observé une reconfiguration radicale des pratiques en adoption ainsi que l'introduction de nouvelles lois, politiques et pratiques; tant au sein des pays d'origine que des pays d'accueil. Ces changements reflètent une tendance globale à la diminution des AI, remarquable à partir de 2004 — depuis, une baisse de 77 % de ce type d'adoption fût observée (Selman, 2018). En conséquence, les divers acteurs du champ de l'adoption et de la protection de l'enfance se sont vus obligés d'adapter leurs interventions, leurs politiques et leur forme de collaborer entre secteurs et ce, de manière très rapide; dans un contexte parfois conflictuel.

Ce qui réunit les acteurs dans une même finalité, est l'intention de protéger les enfants sans soutien familial. Cependant, en réalité, ces acteurs véhiculent diverses représentations de l'adoption. Celles-ci se cristallisent au sein de pratiques de placement différentes et parfois, contradictoires, comme le reflète la tension entre un discours plus salvatorien ou de charité (l'adoption servant à sauver les enfants de conditions de pauvreté sociale et de manque de soins); un discours fortement ancré dans la préservation des familles qui priorise les liens du sang; ou un discours davantage ancré dans la protection de l'enfance et sa complexité — qui reconnaît que l'intérêt d'un enfant se manifeste dans plusieurs besoins concomitants, et différents droits à mettre en valeur (Piché et Vargas Diaz, 2019; San Román et Rotabi, 2017).

Dans plusieurs pays en contexte de modernisation des structures étatiques de protection de l'enfance, les adoptions locales font l'objet de tentatives de priorisation par rapport aux adoptions internationales. Depuis la ratification de la Convention de la Haye de 1993 et particulièrement, l'adhésion à son principe de double-subsidiarité, l'intérêt supérieur de l'enfant est défini notamment autour de son droit à l'identité : autant que possible, il faudra privilégier le maintien des premiers liens familiaux lors d'une intervention ou d'un placement. Si la réintégration dans la famille s'avère impossible en dépit des interventions ou à la suite d'un abandon, l'adoption locale deviendra l'option à privilégier par rapport à l'adoption internationale, en vue de préserver l'identité culturelle en développement chez l'enfant et ses liens à sa communauté. De nouvelles lois d'adoption furent promulguées dans ces pays, afin de refléter ce principe et de l'incorporer dans les normes de pratique de placement.

Toutefois, les décisions concernant le milieu de vie à garantir à l'enfant ne suivent pas toujours le principe de « droit à la famille » — pourtant clairement exprimé dans plusieurs législations² — et la majorité de ces enfants, en institution pour la plupart, restent privés de ce droit, et du droit à une identité (RELAF, 2016). Dans ces circonstances, plusieurs enfants restent sans statut et virtuellement invisibles aux yeux de l'État — ce qui affecte lourdement la possibilité d'accéder à une protection adéquate. De plus, les institutions privées comme publiques qui accueillent ces enfants et agissent sous l'impulsion de ces nouvelles normes de protection des droits restent confrontées à plusieurs défis : de financement des services, de formation adéquate des soignants et professionnels, d'efficience dans l'intersection entre le travail psychosocial, administratif et juridique qui conduirait au placement adoptif ou à la réinsertion familiale si possible et en premier lieu. En parallèle, les pays tentent d'établir des interventions préventives pour appuyer les familles vulnérables, prévenir les abandons et les mauvais traitements et protéger les différents droits des enfants. Une charge importante de ce travail revient aux organismes caritatifs ou de la société civile, en comparaison des initiatives portées par les gouvernements.



© Cesar Augusto Ramirez Vallejo - Pixabay

Cette intention de plusieurs pays de renforcer leur capacité à prendre soin et à protéger les enfants sans soutien familial peut être motivée par plusieurs facteurs : une prise de conscience de la subsidiarité des principes ; un désir de limiter l'adoption internationale et les abus potentiels qui peuvent y être associés, tels que la traite ou le trafic d'enfants, les adoptions à l'étranger mal motivées ou sous pression (Roby et Ife, 2009 ; Rotabi et Gibbons, 2012). La problématique de l'AI massive ayant été renforcée par les déséquilibres structurels entre pays riches et pays pauvres, devenant à tort et trop souvent une fausse solution à la pauvreté des familles. Dans tous les cas, plusieurs incidents médiatisés d'adoptions irrégulières ont provoqué la protestation publique et ont fait en sorte qu'on réclame une meilleure prise en charge, locale, de ces enfants non-soutenus.

La prise de conscience des effets dramatiques de l'AI sur la perte des liens familiaux, identitaires et culturels chez ces enfants a aussi contribué à une conscientisation aux solutions locales à privilégier. Ainsi, les pays d'Amérique latine ont changé de manière assez drastique leur posture en matière d'adoption internationale depuis les années 1980. À cet effet, en 2006, seulement un des quatre pays faisant partie de cette étude — la Colombie — faisait encore partie des dix principaux pays d'origine de l'AI (Selman, 2009) — alors que ces pays contribuaient à plus de 90 % des adoptions dans les années 1980 (Kane, 1993 dans Selman, 2009). Depuis, ces pays ont énormément réduit leurs adoptions internationales et certains les ont même presque cessées, afin de se centrer sur le développement de systèmes locaux d'adoption via les systèmes de protection.

² Le « Derecho a la familia » est mentionné tel quel dans toutes les législations des pays sud-américains que nous avons visités ; bien que le terme fasse l'objet de débats ailleurs ou qu'il soit surtout mentionné comme esprit de la loi (dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans la Convention de La Haye de 1993).

Nouveau contexte social, politique et législatif : le virage des pays d'Amérique du Sud vers l'adoption locale

Les réalités de certains pays sud-américains sont similaires à celles de plusieurs pays qui pratiquent l'adoption : elles sont souvent marquées par une importante pauvreté, accrue par les inégalités sociales, le cumul de traumatismes collectifs causés par des dictatures et le terrorisme d'État ; les désastres naturels qui affectent gravement les infrastructures et la séparation des familles qui en résulte. Les populations de ces pays font l'expérience de séquelles d'une évolution sociale qui est aussi marquée par la croissance du néolibéralisme, de la privatisation et de l'individualisme — les mouvements migratoires majeurs des familles vers les centres urbains en recherche de travail et de meilleures conditions de vie créant de nouveaux problèmes sociaux ou aggravant les difficultés (Rojas Villagra *et coll.*, 2015). Les enfants sont les premières victimes de ces conditions sociales par l'entremise de l'isolement de leur famille, les problèmes de violence de leurs parents, l'abus de substance de ces derniers et l'accroissement des problèmes de santé mentale dans les familles ; en plus du bas niveau d'éducation, etc. Quand des familles déjà vulnérables (par ex. monoparentales) se retrouvent affectées par une combinaison de ces problématiques, les enfants courent un risque majeur de mauvais traitement et d'être victimes d'abandon ou négligence (Salazar La Torre, 2011).

Ces phénomènes sociaux impliquent également l'éloignement ou la perte de soutiens essentiels de la famille élargie et de la communauté, mettant une pression importante sur les familles pour assumer les soins à leurs enfants. En résultante, plusieurs enfants sont abandonnés par leurs parents, de fait ou par désengagement graduel, souvent à un très jeune âge ; et doivent être retirés par les autorités. D'autres enfants fuiront leur famille qui les maltraite ou ne s'en occupe pas pour aller trouver refuge dans la rue — perdant dans les deux cas leurs liens familiaux et une partie de leur identité. Ils sont généralement récupérés par des institutions publiques ou privées, plutôt que par des membres de leur famille, et il devient alors très difficile de leur trouver un autre milieu familial pouvant répondre à leurs besoins ; comme de garder la trace de leur identité. En lien avec le manque d'investissements publics concrets dans l'enfance, ce sont aux organismes privés de ces sociétés que revient spontanément la charge de prendre soin et même parfois d'organiser le placement adoptif, en continuité avec le passé.

Ce déséquilibre des investissements publics-privés marque le système de protection et d'adoption en Amérique latine, et ce malgré le fait que les pays se soient engagés envers les grandes conventions de droit de l'enfant (Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, Convention de La Haye de 1993) à adapter leurs lois en fonction de la reconnaissance de ce droit, à l'appliquer en nommant des entités de protection adéquates et professionnalisées, etc. Aussi ils se sont engagés à mettre à disposition tous les moyens nécessaires afin d'agir à la racine des problèmes sociaux dans les communautés — afin de mieux prévenir sinon, encadrer le délaissement, l'abandon et la maltraitance. Des organismes internationaux de sensibilisation aux droits des enfants au sein de leur famille ont

effectué plusieurs recommandations à ces pays depuis des années afin d'abolir les orphelinats, de mieux soutenir les familles vulnérables par des programmes sociaux et d'instaurer un système local de placement permanent des enfants (RELAF, 2016, UNICEF, SSI, etc.). Ce qui nous amène à nous intéresser à la situation actuelle de cette question dans le champ de l'adoption en Amérique du Sud, pour connaître son évolution, ses enjeux les plus préoccupants et la forme qu'ils prennent dans divers pays.

Objectifs de cette étude

Le but général de cette étude était de tracer un panorama global des transformations du phénomène de l'adoption internationale en partant du concept de champ social (Bourdieu, 1980) tel qu'appliqué à l'adoption (Ouellette, 2005), en contexte comparé d'anciens pays d'origine d'adoptions internationales massives en Amérique du Sud (Bolivie, Colombie, Pérou, Chili). L'objectif spécifique était de dresser un portrait actuel de la situation du point de vue d'acteurs-clé de l'espace public de l'adoption et de la protection de l'enfance dans ces pays (organismes, institutions et intervenants) qui sont impliqués dans la réalisation d'adoptions nationales comme étrangères, tout en analysant les obstacles qui se posent dans l'actualisation de leurs réformes récentes de l'adoption. Cette étude a voulu prendre l'exemple de certains pays d'Amérique du Sud, qui ont vécu cette transformation majeure dans les années 2000, afin d'en documenter les impacts et processus d'ajustement à l'œuvre, mais aussi en ce qu'ils pourraient refléter de l'ensemble des pays qui tentent actuellement d'appliquer la Convention de La Haye de 1993. Les droits fondamentaux exprimés par la Convention et qui ont fait l'objet particulier des discussions concernaient le droit à la famille (vivre dans un milieu de type familial stable, sécuritaire et investi affectivement) et le droit à l'identité

(avoir un statut protecteur et préserver un lien avec ses origines familiales et culturelles).

Les questions de cette étude de type qualitatif et exploratoire ont visé à :

- 1) **Comprendre** les nouveaux enjeux et préoccupations des acteurs publics du champ de l'adoption en Amérique du Sud ;
- 2) **Repérer** ce qui mobilise actuellement ces acteurs, leurs questionnements, zones de convergence et de divergence quant aux procédures et manières d'organiser les adoptions ;
- 3) **Confronter** ces éléments de discours aux différentes représentations de l'adoption (le discours de protection — l'adoption est une intervention minutieuse sociale et encadrée par des lois, qui doit s'accomplir après mesure de son « intérêt supérieur » ; le discours « salvacionniste » — comme quoi l'adoption sauve des enfants de leurs circonstances sociales à tout prix ; et le discours abolitionniste de l'adoption — comme forme d'oppression historique des peuples du tiers-monde [Rotabi et Gibbons, 2009, 2012 ; Robi et Ife, 2009]) ;
- 4) **Mettre en lien** les acteurs de l'adoption du continent et les organes internationaux impliqués dans la défense des droits des enfants en circulation autour d'une analyse de fond qui ferait connaître les enjeux en cours sur le continent Sud-Américain, et ceux qui peuvent être spécifiques à chacun des pays concernés ;
- 5) **Faire connaître des pistes de solutions** proposées par ces derniers.

Méthodologie

Nous avons privilégié une approche qualitative, constituée d'entrevues avec des acteurs-clé, des groupes de discussion, ainsi que de la révision de sources documentaires pendant et après les missions de terrain.

Participants

Le choix de ces pays s'est effectué sur la base de la présence de changements récents dans les lois d'adoption, aussi pour la faisabilité au niveau de la réalisation d'un terrain de recherche (localisation géographique, collaborations disponibles); bien que d'autres ont aussi mis en place des transformations systémiques pertinentes pour l'analyse. Des entretiens avec 33 participants ont été réalisés face-à-face dans les 4 pays ciblés par cette étude (Colombie, Pérou, Chili, Argentine) lors de notre étude sur le terrain cumulée de 10 mois (en cumulant 1 mois de terrain précédemment réalisé en Bolivie; 2014 aux 9 mois passés dans les autres pays entre mai 2016 et avril 2017). Notre mission de terrain en recherche s'est donc étalée sur deux années, suivi de mises à jour à distance et jusqu'à la rédaction de cet article, concernant l'évolution des données statistiques et normatives de l'adoption locale dans chacun des pays investigués. Il s'agissait d'identifier et de réaliser des entretiens avec plusieurs types d'acteurs mais ayant en commun leur proximité des processus d'adoption, afin d'identifier leurs préoccupations, ce qui les motivent à poursuivre leurs missions auprès des enfants ou des familles, et leurs analyses de ce qui a changé ou évolué depuis la cessation ou la réduction des adoptions étrangères. Ultimement, la question centrale était de connaître ce qui en était de l'état de déploiement des adoptions locales pour chaque pays; puisqu'il s'agit de l'argument central des États pour diminuer l'AI mais aussi du levier qui devrait permettre cette inversion des placements.

Parmi les acteurs rencontrés, figurent des fonctionnaires d'Autorité centrale, des organismes agréés en adoption internationale, des professionnels en pré et post-adoption, des associations faisant la promotion de l'adoption ou des droits de l'enfant dans leur communauté, et des chercheuses en adoption; et ce, dans chaque pays visité avec une variation dans la diversité de l'échantillon selon les possibilités de recrutement par pays.

Nous avons procédé au recrutement par un repérage sur internet et par contacts personnalisés dans le pays, puis par méthode boule-de-neige, des participants. Nous avons aussi contacté directement des organismes des droits de l'enfant. Nous avons envoyé par courriel la lettre d'information et offert la possibilité de participer en personne, par écrit ou en vidéo-conférence; toutefois l'entièreté de l'échantillon a choisi de nous rencontrer en personne. Nous avons ensuite procédé à des entrevues semi-structurées avec les participants d'environ une heure à une heure trente, guidées par une grille d'entrevue initiale assez large portant sur le contexte actuel de réforme tout en restant ouvert. Dans certains cas nous avons aussi visité des foyers d'accueil afin de faire certaines observations contextuelles et de discuter avec les employés.

Au Chili, nous avons aussi eu deux rencontres groupales pour recueillir des informations. La première lors d'une conférence universitaire que nous avons offerte à Santiago sur invitation et la deuxième ; lors d'une rencontre avec un groupe de professionnels, les deux ont été analysées en mode « *focus group* ». Nous avons pu contextualiser davantage les témoignages des participants par analyse de sources documentaires — soit recherchées dans la littérature, soit provenant des organismes et acteurs participants (feuillets, livres, sites web, rapports gouvernementaux). Nous avons utilisé les rapports, feuillets, livres produits par les professionnels rencontrés, statistiques, législations, ainsi que nos communications par courriel avec les participants pour mettre à jour nos analyses après la fin des recherches sur le terrain. Cette dernière démarche s'est poursuivie jusqu'à la rédaction finale du rapport de recherche en 2021.

Stratégie d'analyse des données

La démarche méthodologique privilégiée a permis de thématiser les préoccupations des acteurs. En faisant appel à la MTE ou méthode de théorisation enracinée ou *Grounded Theory* (Corbin et Strauss, 2008 ; Charmaz, 2014), il nous a été permis de décortiquer les témoignages de ces acteurs de l'adoption en illustrant les contextes, positions sociales et géographiques, dans leur discours. Démarche itérative, la MTE nous a emmené à produire des analyses tout au long de la démarche de collecte sur le terrain et par la suite, puis de produire de nouvelles questions et réflexions au fur et à mesure que nous prenions la mesure du phénomène tel que vécu et représenté par chaque acteur interviewé et dans chaque pays visité ; puis dans leur ensemble.

L'analyse a été structurée par étapes de codification, qui impliquaient d'organiser et de réorganiser les propos des participants autour de catégories descriptives, comparées les unes aux autres, puis décortiquées afin de produire des catégories analytiques, fortes qui décrivent le mieux possible les réalités telles que perçues (étapes de codage initial, puis axial et *focus coding*, selon la méthode décrite par Charmaz, 2014). Les catégories initiales qui ont été privilégiées étaient :

- 1) **la perception des rôles exercés par les acteurs** dans le cadre de leur champ respectif-le contexte de leur pays ;
- 2) **les enjeux de pratique et de politiques rencontrés** dans l'accompagnement des enfants autour du placement ;
- 3) **les discours associés à l'adoption** en contexte de réforme de l'adoption.

Dans cet exercice compréhensif et comparatif, nous nous sommes immergées en premier lieu dans les particularités systémiques et culturelles de chaque pays. Puis, dans une deuxième étape, ces données ont été comparées aux autres terrains en suivant les trois étapes proposées par Vigour (2005) :

- 1) rassembler et mettre en perspective les informations ;
- 2) interpréter les ressemblances et les différences ;
- 3) restituer les résultats de la recherche comparative.



© Arturo Choque - Pixabay

Analyses

une difficile conciliation entre la
Convention de La Haye de 1993 et
les ressources locales permettant
son application





Les sections suivantes feront la synthèse de nos observations et témoignages des participants pour chaque pays : la Colombie, le Pérou, le Chili, la Bolivie puis l'Argentine. Pour chacun, nous introduirons le contexte de la réforme en adoption et ses caractéristiques sociales spécifiques, avant d'exposer les témoignages de nos participants.



© Arturo Choque - Pixabay



Colombie : un difficile virage vers l'adoption locale

L'*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* (ICBF) est l'Autorité centrale (en vertu de la Convention de La Haye de 1993) de la Colombie, et met en œuvre le *Programa de Adopción* (ICBF, 2016), par l'entremise de ses huit institutions autorisées et réparties dans le pays.

La Colombie a mis en place une limitation de l'adoption internationale dès 2006 et la renouvèle depuis ce temps. Ici il s'agit d'un arrêt partiel mais prolongé, de proposition d'enfants colombiens à l'adoption dite « régulière », ou enfants considérés sans besoins spécifiques. Ce pays, qui pendant des décennies a fait adopter des milliers d'enfants (plus de 14,000 ; ICBF, 2016) dans plusieurs pays du monde occidental (Canada, États-Unis, France, Italie, Espagne, etc.) a amorcé ce virage en mettant en vigueur une nouvelle loi sur l'adoption qui s'inscrit dans un cadre de protection des droits de tous les enfants et adolescents : le *Código de la Infancia y la Adolescencia* (Código, 2013 ; Ley 1098 de 2006). L'adoption est représentée dans cet instrument, comme un des moyens pour rétablir les droits d'un enfant ou d'un adolescent ; à partir du moment où sa situation juridique est définie par un *Defensor de la Familia* de l'ICBF, puis par une déclaration de son adoptabilité, et par le consentement de ses représentants légaux ou par autorisation à l'adoption. Ce virage a été renforcé en 2013 par des critiques de médias nationaux envers la trop rapide possibilité d'adoption des enfants colombiens par les étrangers, voire un trafic d'enfants dans certains cas. Le manque de transparence quant aux coûts associés à ces adoptions avait aussi été mis en cause par le Comité des droits de l'enfant (Colombie, CRC/C/COL/CO/4-5, 6 mars 2015 ; Baglietto

et Piché, 2017). Sur une période de 20 ans, les adoptions depuis la Colombie ont chuté de 2596 en 1997 à 1390 en 2019 (ICBF, 2019), ce qui pourrait être attribué à un changement important du profil des enfants proposés en adoption internationale. Aussi comme nous allons le voir, par la durée et l'étendue de la recherche de liens familiaux biologiques rendue obligatoire avant la déclaration d'adoptabilité, et la multiplication des procédures entre les secteurs.

L'application stricte du principe de double subsidiarité

L'article 4 de la Convention de La Haye de 1993 prévoit que tout pays contractant, lorsque les parents biologiques démontrent une incapacité à prendre soin de leur enfant, doivent démontrer l'impossibilité de prise en charge par la famille élargie ou par un adulte de sa communauté. Ceci, avant de permettre toute adoption par un adulte non-relié à l'enfant ou qui ne partage pas les liens biologiques. Ce principe a pour visée la protection des relations familiales, et par le fait même, l'établissement d'une identité dans la continuité pour l'enfant. Aussi, le lien communautaire se veut priorisé pour préserver, si séparation familiale doit se faire, au moins un lien d'identité culturel, géographique, symbolique. Si ces options s'avèrent impossibles à garantir dans une période limitée, l'institution de protection du pays doit penser à permettre une adoption locale. L'adoption internationale devient ainsi une option subsidiaire, de tout dernier recours, puisqu'elle rompt à la fois les liens familiaux et culturels — notamment par l'effet plénier ou de rupture de liens provoqué par les législations d'adoption des pays étrangers (Ouellette, 2008). Plusieurs interprétations de la double subsidiarité restent possibles et son application peut prendre diverses formes, divers degrés (Vaughan-Brakman, 2019). La Colombie a la particularité d'avoir resserré sa réglementation de deux côtés : dans le

repérage de solutions au premier niveau de subsidiarité (un adoptant ou tuteur faisant partie de la famille), et dans la caractérisation des enfants adoptables, selon ses règles, par des étrangers.

Dans ce cas, l'adoption est marquée par des pratiques reflétant non seulement le respect de ce principe mais aussi l'attachement à la démonstration des « liens du sang », à une biologisation de la parenté. Ce que se traduit dans l'obligation des travailleurs sociaux des services de protection face à un mineur abandonné de mener des recherches intensives de parenté de cet enfant dans le pays en entier, devant aller jusqu'au 12^e degré de parenté, afin de justifier l'adoption à l'extérieur de la famille par l'absence ou le refus de membres de la famille de prendre l'enfant en charge. Malgré l'intention protectrice des relations familiales de l'enfant derrière cette norme, elle a des effets pervers, qui font plutôt en sorte de garder plusieurs enfants sans milieu familial, et sans statut : ce qui empire leur situation et la violation de leurs droits. Les participants rencontrés dénoncent la durée excessive de ces recherches, accompagnées par la diffusion du portrait de l'enfant dans les médias, car elles dépassent largement la période maximale prévue par la loi pour que soit soumis un rapport final de recommandation de projet de vie devant le juge. Cette limite y est établie à 6 mois (ICBF-Ley 1098, 2006), respectant le principe du temps pour l'enfant en attente de lien et marque la fin de la période d'intervention avant la déchéance des droits parentaux, à la suite de l'examen du processus de soutien à la réintégration familiale. Des mois et des années s'écouleraient donc dans ces démarches de recherche selon les intervenants entendus, encourageant le risque pour ces enfants de perdre leur déclaration d'adoptabilité si tel est leur meilleur intérêt, ainsi que leur potentiel d'être adoptés-puisqu'ils auront grandi en institution,

en plus de manquer souvent de soins et d'éducation adéquats dans ces milieux.

Autrement dit, un adoptant local non-apparenté pourrait devoir attendre des années pour pouvoir adopter cet enfant, alors qu'aucun membre de sa famille ne l'a pourtant réclamé, et qu'une stabilité lui serait plus rapidement accessible. De la sorte, le délicat équilibre qui devrait être assuré entre la protection des liens familiaux, l'identité originelle de l'enfant ; et le respect de ses droits fondamentaux, notamment celui de grandir dans un milieu familial et de développer un attachement, n'est pas du tout atteint lors de ces décisions.

Une évaluation des droits déficiente : l'invisibilité des orphelins sociaux

Aussi, le problème du manque d'évaluation des droits de ces enfants dès leur entrée dans le système des institutions était une préoccupation de nos participants. Pourtant inscrite dans la Loi (Código, 2006) comme une mesure importante de préservation des droits des enfants les plus fragilisés, car sans nom et sans statut (les enfants trouvés principalement), cette mesure avant-gardiste fonctionnerait de manière insatisfaisante car des milliers d'enfants n'en bénéficieraient pas. Selon nos participants, les professionnels juridiques mandatés pour se rendre dans les institutions afin de réaliser des évaluations complètes pour chaque enfant à son arrivée ne le font pas, ou partiellement. On a évoqué un manque de rigueur ; de sorte que plusieurs enfants ne sont jamais vus et restent ainsi sans statut. Les hypothèses avancées par nos participants pour expliquer cette lacune sont à l'effet d'un manque de temps ou de diligence des *Defensores*, ces avocats spécifiquement formés et accrédités par l'ICBF afin d'amorcer la démarche d'identification (le nom, relations familiales) et de définition des intérêts en jeu pour chaque enfant.

En l'absence d'une telle approche à l'égard des enfants en institution, ces derniers n'existent tout simplement pas pour l'État, restent invisibles et sans statut : privés d'une identité. En conséquence, l'enfant restera inconnu des services de protection, n'aura aucune évaluation de sa situation familiale et sociale, et ne pourra jamais être réintégré à sa famille ou être déclaré adoptable, l'étape essentielle pour lui trouver une famille. Il restera aussi très vulnérable à la traite, au trafic et à l'exploitation. Les inspections des institutions subventionnées par l'ICBF ne détecteraient pas toujours la présence de ces enfants. Certains participants associent ceci à un phénomène de corruption des subsides offerts, à savoir que certaines institutions feraient en sorte de garder le plus d'enfants possibles en les empêchant de bénéficier d'une adoption, afin de maintenir leurs quotas gouvernementaux ainsi que les fonds des donateurs bien souvent.

Les acteurs rencontrés et la littérature citent divers chiffres pour donner l'échelle du nombre d'enfants et d'adolescents colombiens qui vivent actuellement en institution. Notamment, en 2019, l'organisme *La Casa de la Madre y el Niño* en comptabilisaient plus de 25.000, parmi lesquels seulement 6.300 étaient déclarés adoptables par les autorités.

La réduction des adoptions « régulières »³

Comme la plupart des pays de l'AI dans les années 2000, la Colombie a rehaussé les critères demandés aux adoptants tout en modifiant le profil des enfants en besoin d'AI pour favoriser le placement d'enfants pour qui il est difficile de trouver une solution ainsi que des soins au sein du système national. En effet, les adoptions d'enfants présentant des besoins spéciaux sont depuis 2006 les seules qui sont possibles pour les non-colombiens. Seuls les enfants âgés de plus de 6 ans, ou avec des besoins spéciaux, ou les fratries de deux ou trois enfants incluant un de plus de 6 ans sont admissibles à l'adoption internationale. Comme très peu de candidats se présentent pour des enfants aussi grands et/ou avec des soins importants requis, les organismes agréés d'adoption (OAA) en lien avec la Colombie ferment les uns après les autres, ou se spécialisent par défaut dans les adoptions de ce type. Seulement les familles colombiennes à l'étranger peuvent dorénavant avoir accès aux adoptions dites « régulières », alors certaines organisations recadrent leurs actions en aidant des colombiens ayant émigré à adopter un enfant de leur pays. Des programmes de remise en lien avec ses origines culturelles ont aussi été développés pour ces derniers par l'ICBF en post-adoption.

En conséquence, un nombre réduit d'enfants colombiens ont été adoptés à l'international dans les dernières années (1390 ; ICBF, 2019) — ce qui peut aussi conduire à un meilleur respect du droit à l'identité culturelle de ces enfants, à condition qu'une solution familiale répondant à ses besoins ait pu être trouvée.

Cependant, les participants se demandent si cela aide réellement ceux qui sont les plus difficiles à placer, en adoption locale comme en AI, soit les enfants grands et

ceux qui souffrent de handicaps ou de maladies chroniques ainsi que les fratries. En voulant les placer plus rapidement à l'international, ces pays qui limitent drastiquement les adoptions « régulières » offertes aux candidats étrangers ne tiennent pas compte de la difficulté énorme de trouver des adoptants pour ce profil d'enfants, que ce soit au national comme à l'international. Si la logique sous-jacente est que les enfants à besoins spéciaux seront plus susceptibles d'être soignés, opérés, pris en charge dans les systèmes de santé plus accessibles des pays d'accueil, ce n'est pas toujours le cas — les familles adoptives ayant encore de grandes difficultés d'accès à un soutien professionnel psychosocial et devant se tourner vers le privé pour des soins paramédicaux spécialisés (Piché, 2011). Certains argumenteront que cette orientation massive a un effet de délégitimation de responsabilité des soins aux enfants à grands besoins spéciaux à l'étranger via l'adoption internationale (Chicoine, Germain, Lemieux, 2012). Cependant, il était encore plus difficile de placer ces enfants présentant des besoins spéciaux au niveau local avant l'entrée en vigueur de la réforme, une grande baisse de ce profil d'adoption était même observable à l'ICBF. En effet, les adoptions d'enfants « *con características y necesidades especiales* » étaient tombées de 608 en 2006 à 131 en 2016 (ICBF, 2016), une baisse majeure qui ne s'explique pas que par la diminution du nombre d'enfants abandonnés. Toutefois, elles ont remonté de 18 % en 2019 (ICBF, 2019). Parmi ces adoptions spéciales, il est important de mentionner celles qui sont relatives à l'âge plus tardif au moment du placement (des enfants de 6 ans et plus en Colombie), tout comme les enfants en fratrie. Les impacts de perte identitaire peuvent être multiples dans ces cas : perte de liens avec les parents mais aussi les frères et sœurs avec qui ils ont grandi ; une rupture plus drastique en

³ Les adoptions dites « régulières » font référence, pour les OAA, à toute adoption d'enfant ne présentant pas de caractéristiques particulières tels que les « besoins spéciaux », l'âge plus élevé, la présence de fratrie.

ce qui concerne leur culture et leurs repères relationnels, géographiques, langagiers, sensoriels. Dans ces cas désormais soumis à l'adoption internationale, le bouleversement identitaire est encore plus grand. L'enjeu de ce type d'adoption est non seulement délicat sur le plan de la santé et des soins, mais aussi pour toutes ses implications relatives à la continuité et la cohérence des liens affectifs, d'appartenance et constitutifs de l'identité de l'enfant.

Ainsi, les postulants de l'extérieur qui ne possèdent pas la nationalité colombienne doivent d'abord se plier aux normes et règles internationales en matière d'adoption (Convention de La Haye de 1993), puis suivre toutes les étapes administratives, procédurales et légales requises par le gouvernement de leur pays de résidence habituelle et par le gouvernement colombien, ce qui peut prendre plusieurs années selon nos participants. Mais à la base, plusieurs enfants qui pourraient être placés dans ces familles étrangères ou locales, ne sont pas identifiés ou ne sont jamais mis sur des listes d'adoption.

Situation actuelle : l'accélération des processus

Ainsi un deuxième problème se crée, en tentant pourtant de résoudre le premier. Le principe d'accès le plus rapide possible à un milieu familial permettant la permanence des liens, promulgué par le *Código* (2006) se retrouve selon les acteurs, court-circuité par les normes très strictes de recherche de liens familiaux. Cette recherche, qui vise pourtant le respect du droit à l'identité d'origine, fait peu de sens lorsque la famille élargie est désinvestie, ne l'a jamais été, n'est pas accessible à l'enfant — ou reste introuvable pendant des mois et des années. L'équilibre des droits est alors rompu, et aucun n'est en fait garanti à l'enfant lors de ces longues recherches infructueuses. L'enfant reste sans statut, sans milieu familial et devient de moins en moins susceptible d'être adopté par une famille finalement. Les obstacles bureaucratiques et difficultés de collaboration intersectorielles ralentissent et bloquent aussi l'accès à une évaluation du statut de l'enfant, essentielle et constitutive du point de départ de la recherche d'un milieu familial adéquat pour l'enfant. La rigidité de la nouvelle norme a donc des effets paradoxaux par rapport à ce qu'elle voudrait accomplir, et reflète une incompréhension de la valeur des liens adoptifs — en restant collée à une idéologie de supériorité des liens du sang, ce qui n'est pourtant pas synonyme ni garant d'une identité positive dans le développement individuel.



© shawn1 - Pixabay

Depuis les débuts du programme d'adoption de l'ICBF en 2006, plus de 40.000 enfants furent adoptés, localement et à l'international (ICBF, 2016). Après un long développement, le nombre total d'adoptions est resté plutôt stable depuis 2013, avec une légère augmentation constante (de 1.125 en 2013 à 1.390 en 2019 ; ICBF, 2019). Ces années ont aussi permis une légère augmentation des adoptions locales par rapport aux adoptions internationales, avec un nombre graduellement plus élevé d'enfants avec des besoins spéciaux étant donné le nouveau critère imposé aux adoptants étrangers (ICBF, 2019). Toutefois, il existe toujours un grand écart entre le nombre, toujours plus élevé, de candidats à l'adoption régulière de l'extérieur, par rapport aux adoptants colombiens sur les listes d'attente ; alors que celles-ci s'allongent.

Selon le plus récent rapport de l'institution colombienne, plusieurs améliorations furent apportées dans le traitement des processus de placement ; antérieurement critiqués par les acteurs rencontrés — se rapprochant ainsi des objectifs de la réforme. Selon l'ICBF, l'accès à une plateforme en ligne pour remplir et gérer une demande d'adoption aide à l'efficacité de leur progression :

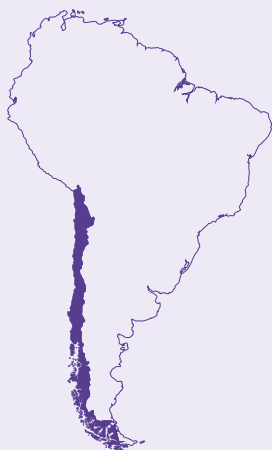
« (Une) augmentation de 10 % des adoptions d'enfants et d'adolescents, et de 18 % des adoptions à caractéristiques spéciales. Ceci s'ajoute à une diminution de la durée du processus d'adoption de 24 à 9 mois... » (ICBF, 2020)

Il restera donc à suivre l'évolution des autres problématiques discutées, qui se situent à l'intersection des représentations culturelles des liens familiaux, de la dimension du droit et son application aux plans de l'identité juridique et familiale, et du développement des placements locaux.



Chili : une nouvelle loi d'adoption au sein d'un système divisé

Au Chili, la pratique de l'adoption a connu des changements à plusieurs niveaux au cours des années récentes, comme plusieurs pays qui sont devenus parties à la Convention de La Haye de 1993 (en 1999 dans son cas ; Ley No. 19.620). Plus largement, les acteurs de l'enfance ont questionné la faible implication de l'État dans la protection des droits des enfants. La prise en charge des enfants abandonnés par les institutions religieuses ou privées y est encore un enjeu, tout comme le néolibéralisme en forte hausse, qui domine le modèle de services en adoption et traverse toutes les institutions. Au Chili, le droit de l'enfant à grandir dans une famille et à maintenir des liens avec ses origines est inscrit dans la loi et a fait l'objet de nombreuses discussions, tout comme la lutte aux adoptions privées ou irrégulières (Galleguillos, 2015).



Organisation du système de protection/adoption

« Le Chili est le seul pays d'Amérique latine qui ne possède pas de législation pour garantir la protection intégrale de l'enfance et de l'adolescence. » (UNICEF, 2020). Le pays possède différentes instances juridiques qui s'appuient sur un système de protection et d'adoption ; cependant, plusieurs de ces lois datent de plusieurs années, comme la *Ley de Menores* de 1967, et peuvent se contredire ou ne sont pas cohérentes avec les principes auxquels a pourtant adhéré le Chili lors de sa ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant (UNICEF, 2020). Malgré les changements récents apportés au sein du SENAME - qui se sont concrétisés en octobre 2021 à travers la mise en place du "Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia" (nommé Servicio Mejor Niños) - une loi de protection intégrale manque encore et vient limiter leur impact sur tout le système de protection de l'enfance dans le pays.

L'autorité de protection de l'enfance (*Servicio Nacional de Menores - SENAME*), au moment de la présente étude, agissait au Chili en tant qu'Autorité Centrale au sens de la Convention de La Haye de 1993, et avait mis à jour sa loi d'adoption la même année que son entrée en vigueur (Ley No, 19.620, 1999). Le SENAME était l'entité principale, qui gouvernait trois services distincts : la protection de l'enfance, les services en adoption et les jeunes contrevenants. Cette entité jouait un rôle principalement d'administration, de contrôle et de régulation des *Organismos Colaboradores Acreditados (OCA)*, agences d'adoption privées qui sont subventionnées par l'État pour s'occuper de la prise en charge. Le SENAME prenait en charge l'intervention directe pour moins de 2 % des enfants ; tandis que les OCA prenaient en charge les 98 % restant (Informe Jeldres, 2014⁴).

4 Informe de la Comisión de Familia Constituida en investigadora para recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias sobre hechos

Ces institutions doivent participer à l'appel d'offres par des projets, en accord avec la réglementation de la loi 20.032⁵.

Le secteur de protection du SENAME avait la charge de l'évaluation des atteintes aux droits des enfants, de la mise en œuvre de l'intervention auprès de ces derniers et de leurs parents, et du placement en familles d'accueil transitoires; ou encore en institution — le modèle prédominant statistiquement. Les enfants placés qui ne peuvent être réunis avec leur famille d'origine nucléaire ou élargie n'ont qu'une seule option de permanence disponible au niveau légal : l'adoption — comme les alternatives de placement familial (par ex. en famille d'accueil à long-terme⁶) — n'existent pas dans ce système. Seules des familles d'accueil transitoires peuvent accueillir un enfant durant la période d'évaluation et de tentative de réintégration familiale. En 2020, le SENAME a effectué 17 886 interventions en ligne en matière de protection de remplacement, dont 56,8 % en placement familial spécialisé et en administration directe, et un pourcentage plus faible en placement résidentiel (SENAME, 2020).

Jusqu'à maintenant, le service d'adoption du SENAME avait fonctionné de manière indépendante du système de protection, tout en comptant sur l'accréditation des OCA — qui offrent un service assumant la majorité des processus d'adoption. Les trois OCA⁷ sont coordonnés par un centre de coordination (GAP). Ensemble, les organismes en lien avec le service adoption du SENAME orientaient les placements, soutenaient les familles d'origine comme adoptives, encadraient la préparation à l'adoption et le suivi psychosocial des familles. Plus récemment, un volet de soutien à la recherche des origines s'est aussi développé (Salvo-Agoglia et Marre, 2019). Une critique qui a été énoncée lors de notre étude, était le manque de continuité entre les services de protection et d'adoption. À cet égard, il convient de rappeler qu'en 2021, les modifications annoncées de la législation chilienne ainsi que du SENAME ont eu lieu.

© Jorge Barahona - Unsplash



ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores. Disponible sur: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=10254&formato=pdf>.

⁵ Le SENAME établissait un système d'appel d'offres auquel est soumis le financement des institutions collaboratrices accréditées. Cela « a comme objectif la régulation de la forme dans laquelle le SENAME transfère des ressources aux organismes collaborateurs accrédités et établi de nouvelles lignes de subvention. Cette loi a comme objectif de rendre opérationnel le transfert de ressources publics dans les nouvelles lignes programmatiques dessinées dans le cadre des droits de l'enfance et d'adolescence » (SENAME, 2005).

⁶ Par exemple, au Québec il existe dans le système de protection une forme de placement permanent qui ne rompt pas les liens de filiation, nommée « Famille d'accueil à majorité ». Cette famille doit autant que possible être déjà connue de l'enfant (Famille d'accueil de proximité) depuis la Loi sur la protection de la jeunesse de 2007.

⁷ Fundación Mi Casa, Fundación San José para la Adopción, Fundación Chilena de la Adopción

Afin d'initier un processus de déclaration (nommé « susceptibilité à être adopté » au Chili), l'enfant doit avoir été retiré de sa famille pour une des raisons suivantes : incapacité parentale à en assumer les soins sur le plan physique ou moral, négligence dans la réponse aux besoins de base pendant au moins deux mois (30 jours dans le cas d'un enfant de moins d'un an), ou abandon de fait de l'enfant, confié soit à une institution soit à un membre de la famille dans l'intention manifeste de se décharger de sa responsabilité parentale (art. 12 de la Ley 19.620 ; SENAME, 2018). En 2017, un total de 538 cas traités par le SENAME recensait les motifs ayant justifié l'ouverture de cette procédure d'adoptabilité : 29 % impliquaient les trois cas de figure, 25 % pour l'incapacité parentale et 17 % pour une combinaison d'incapacité et d'abandon. L'âge de ces enfants variait largement entre 0 et 8 ans, avec une majorité sous l'âge d'un an. 83 % de ces cas furent référés aux unités régionales du SENAME (*Unidades Regionales de Adopción*) et les autres furent référés aux OCA (SENAME 2018). Ces situations familiales extrêmes peuvent être lues comme des indicateurs de la nécessité de promouvoir, à la grandeur du pays, des services d'appui aux familles en détresse et dans les cas possibles, d'aide à la réintégration familiale — pour que seules les séparations nécessaires se produisent et que les ruptures de liens ne viennent marquer l'identité de l'enfant.

Situation actuelle : une augmentation notable de l'adoption nationale et un nouveau profil d'enfants en AI

Jusqu'en 2021, le service des adoptions étant régi par la Ley No 19.620, qui incorporait les principes de la Convention de La Haye de 1993 et donc, limitait l'adoption internationale, des efforts ont été faits pour diminuer les adoptions internationales et augmenter les adoptions locales. Les AI perdurent, avec pour pays d'accueil principal, l'Italie qui compte cinq OAA représentés, aussi l'Allemagne, la France et la Belgique. Selon Bacchiddu (2016), une grande vague d'adoptions en direction de l'Italie s'était mise en place dans les années 1980 en lien avec la présence de congrégations religieuses italiennes dans ce pays, qui facilitèrent les adoptions. Pour cette raison, le Chili figurait au 6^e rang des pays d'origine latino-américains à l'époque (citant Selman, 2009).

Depuis 2005 cependant, le Chili a réalisé plus d'adoptions locales qu'étrangères (Selman, 2012) ; permettant un meilleur respect du principe de subsidiarité et du droit des enfants à préserver leur identité culturelle. C'est une inversion notable de situation, en prenant en compte que ce pays fut un des grands contributeurs à l'AI, en particulier durant l'ère de dictature des années 1980 et les suivantes (alors que 83 % de ses adoptions étaient internationales ; Selman, 2012). Certains ont associé cette inversion de flux à l'application du principe de double-subsidiarité posé par la Convention de La Haye de 1993 (Galleguillos, 2017).

Participant à la tendance internationale à prioriser les enfants à besoins spéciaux dans l'AI (Berastegui 2011), le Chili s'est récemment concentré sur l'adoption des enfants grands (dans ce cas, âgés en moyenne de 7 ans) et des fratries. Ces enfants ont aussi été proposés au niveau local (23 % furent adoptés en 2017) malgré qu'il reste là aussi difficile de trouver des familles pour les plus de 4 ans. En conséquence, l'AI demeure souvent leur seule opportunité. L'augmentation de l'âge des enfants proposés en adoption serait une conséquence d'une intervention tardive des systèmes de protection lors de situations de négligence et autres mauvais traitements, sans compter l'existence de procédures trop prolongées pour documenter l'incapacité parentale (Salvo Agoglia, 2017). Ce manque de diligence des systèmes de protection prolonge également leur temps en institution, l'option encore majoritaire, où augmente leur risque d'être abusés, de ne pas bénéficier de soins suffisants, et d'être privés de possibilités d'établir des relations d'attachement durables, à la base de leur construction identitaire.

Certainement, les enjeux de ces adoptions plus tardives sont grands : l'établissement de nouveaux liens peut y être complexifié (Piché, 2011), et la perte des repères affectifs significatifs sont plus lourds pour les enfants sur le plan familial comme culturel, avec des répercussions sur leur développement global. Face à ces décisions d'adoption difficiles, les pertes sont inévitables et requièrent l'examen singulier de l'intérêt de l'enfant à prioriser selon nos participants.

Une fracture entre les secteurs : protection et adoption

Les acteurs ont très souvent mentionné la division qui prévalait entre les secteurs de la protection de l'enfance et de l'adoption au SENAME. Deux univers institutionnels bien distincts et pourvus de ressources très différentes doivent assumer ensemble la responsabilité pour les enfants en situation d'abandon ou de maltraitance — avec toutefois des ressources financières et humaines disproportionnées en fonction des besoins. La protection de l'enfance aurait plus de ressources financières à disposition ; bien qu'insuffisantes pour bien assurer les services et mal distribuées dans les régions non-centrales. Effectivement, les services en adoption du SENAME sont concentrés dans la capitale, affectant la possibilité d'organiser les adoptions de manière comparable et avec les mêmes services en région.



© Aline Dassel - Pixabay

Il fut aussi mentionné qu'il existe des différences de qualification et de formation professionnelle entre les secteurs pour appliquer les plus récentes compétences en la matière auprès des enfants et familles — le secteur protection étant beaucoup moins bien formé. Tandis que les professionnels de l'adoption sont très bien formés au Chili, sur le plan clinique et n'accédant à ces postes qu'avec une formation universitaire, spécialisée grâce à la mise en œuvre en partenariat avec le SENAME d'une certification en adoption (le *Diplomado de adopción*, offert en concertation avec des universités locales⁸). En contraste, le système de protection tenterait de réduire ses coûts en embauchant des éducateurs, qui ne disposent que d'une formation collégiale de base pour accomplir des tâches très spécialisées, comme l'évaluation et l'intervention. Le même phénomène s'applique au personnel des foyers résidentiels. La précarité de leurs conditions de travail favorise également un haut taux de roulement du personnel et un désengagement.

Ainsi la protection et l'adoption fonctionnent ensemble mais de manière fragmentée; n'ayant que peu de dialogue et de collaboration entre professionnels des services pour les mêmes enfants. Les acteurs ont critiqué le manque de fluidité que cela cause, surtout dans les processus décisionnels impliqués lors du passage des services de protection vers la recommandation d'une adoption. Cela retarde souvent la déclaration de «susceptibilité d'adoption», première étape légale au Chili pour que l'enfant soit mis sur le chemin d'une famille permanente (à confirmer plus tard encore dans une double démarche, par une déclaration d'adoption) :

«Alors la décision se dilue dans le temps, et des adoptions possibles se perdent; parce que personne n'a pris de décision.» (Participante)

Du point de vue de plusieurs professionnels du secteur de protection, l'adoption même locale, serait considérée comme un «ultime recours», ce qui est expliqué par cette participante comme un manque de confiance envers cette option :

«Si nous avons la conviction que l'adoption peut être considérée comme une alternative, au même titre que les autres formes d'accueil; mais ce n'est pas vu comme une option.» (Participante)

Souvent des collaborations sont marquées par des tensions autour de disputes légales sur des situations d'enfants, obstruant la possibilité de conclure l'adoption. Toutes ces limitations finissent par interroger la capacité réelle du système à assurer un projet de vie permanent pour les enfants, qui assure une stabilité, les soins nécessaires à son développement et le respect de ses droits à l'identité. Ces défis seront sans doute au cœur de la mise en œuvre de la nouvelle législation chilienne en matière de protection et d'adoption, ainsi que du fonctionnement de la nouvelle entité gouvernementale en charge de ces questions à partir de fin 2021.

⁸ Universidad Alberto Hurtado, CEAC, Universidad Silva Henríquez

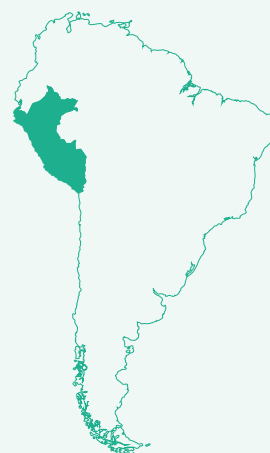


Pérou : le développement d'un nouveau système d'adoption

Au Pérou, les services de protection et d'adoption sont sous la gestion du *Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables* (MIMP). Ils contiennent une Direction générale des adoptions (*Dirección General de Adopciones*), qui représente l'autorité centrale en matière d'adoption et est l'entité responsable de « proposer, diriger, articuler, implanter, superviser et évaluer les politiques, normes, planifications et programmations de projets concernant toute adoption, et se doit d'être la seule institution chargée du traitement des demandes administratives d'adoption d'enfants et d'adolescents déclarés légalement abandonnés »⁹. Suivant le principe de double-subsidiarité, démonstration doit être faite avant de procéder à une adoption que tous les efforts possibles ont été entrepris afin de préserver les familles, ou de prioriser l'adoption locale, en respect du droit de l'enfant à son identité familiale comme culturelle. Le MIMP et la *Dirección General de Adopciones* du Pérou avaient à notre passage en 2016 une équipe de 57 personnes (97 % de professionnels dont des avocats, psychologues et travailleurs sociaux). Ils sont dispersés à Lima et dans 10 régions dans les *Unidades de Adopción*. La *Dirección General de Adopciones* relève du MIMP et est devenue en 2011 le premier organisme responsable de proposer, diriger, implanter et superviser les politiques publiques en matière d'adoption au Pérou ; ainsi que d'appliquer les normes et de créer les programmes psychosociaux en la matière.

Il y a quelques années, le *Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social* (MIMDES) signalait déjà plus de 16.000 enfants et adolescents sans soutien familial qui étaient répertoriés en institutions (INEI et UNICEF, 2008, p. 124), sans compter les enfants en situation de rue. C'est à partir de ce moment que fut élaboré un plan d'action national (PNAIA 2012-2021) ayant comme objectif de réduire le nombre d'enfants institutionnalisés : soit en les aidant à réintégrer leur famille, soit en les plaçant en adoption selon leur besoin. Il est difficile d'obtenir les statistiques les plus récentes et faisant état de tous les milieux de placement au pays ; pour ce qui est des institutions gérées par l'État (publiques) :

« Les CAR [*Centros de Atención Residencial*] accueillent présentement 6860 enfants et adolescents, nommés "résidents", sans distinction des modalités de leur entrée en Centre (*Enquête tutélaire, Résolution judiciaire d'abandon ou Convenio*). De ce total, 6307 enfants sont sous une mesure de protection et 553 vivent au CAR sous entente avec leurs parents. » (PNAIA, Comisión Multisectorial Permanente, 2017, p.200)



⁹ MIMP, <https://www.gob.pe/7350-ministerio-de-la-mujer-y-poblaciones-vulnerables-organizacion-de-ministerio-de-la-mujer-y-poblaciones-vulnerables> consultado el 6 de febrero de 2020.

Augmentation des adoptions locales

Lima, capitale nationale vient en première place pour le nombre d'adoptions réalisées, les secondes villes en importance suivent les adoptions en régions rurales restent très minimales (à peine une par région; MIMP, 2019a). Aussi les foyers publics comme privés restent le principal milieu de vie pour les enfants ayant perdu un soutien parental.

Entre 2013 et 2019 (MIMP, 2019a), les adoptions au niveau local par des péruviens ont enfin surpassé les adoptions internationales, pour la première fois de son histoire : 636 par rapport à 107 en 2013, ce qui est une augmentation importante. Ce chiffre inclut les familles expatriées avec au moins un citoyen du Pérou, ce qui va dans le sens d'une meilleure transmission de l'héritage culturel aux enfants. Les adoptions par des étrangers ont pour leur part légèrement fluctué et vont vers une diminution (de 74 à 55 entre 2013 et 2018). Les principaux pays d'adoption des enfants péruviens sont l'Italie et les États-Unis — les années 1980 où le Pérou participait massivement à des AI avec plusieurs autres pays (Selman, 2011) sont donc loin derrière. Les postulants approuvés pour une adoption nationale sont même plus nombreux en 2019 que les postulants internationaux — un renversement du phénomène antérieur (207 péruviens pour 94 internationaux, MIMP, 2019a) — ce qui rencontre les objectifs de stimuler l'adoption nationale et le principe de double subsidiarité pour la première fois dans ce pays.

Les adoptions d'enfants à besoins « spéciaux » ont pour leur part, au niveau national, connu une certaine augmentation au cours de ces années. En 2019, elles étaient composées principalement d'enfants et d'adolescents avec un handicap (38 %; MIMP, 2019a), de groupes de fratries (32 %), d'adolescents (15 %), d'enfants avec des problématiques de santé (10 %), ainsi que d'enfants de plus de 6 ans sans ces conditions. Les familles étrangères ont adopté deux fois plus ces enfants entre 2013 et 2018 (MIMP, 2019a) mais ce nombre est en augmentation pour les adoptants péruviens, ce qui reflète le chemin vers l'accomplissement des objectifs de double-subsiarité en faisant preuve d'un meilleur respect de l'identité culturelle des enfants, sans discrimination liée à leur profil.

Entre les années 1980, alors que le Pérou participait aux adoptions massives et globales (Selman, 2012) et que le terrorisme nuisait au développement des institutions, et aujourd'hui, plusieurs transformations ont eu lieu sur le plan culturel, politique, social et économique ainsi que la ratification de la Convention de La Haye de 1993 qui introduisit le principe de double subsidiarité et limita grandement la pratique de l'AI dans ce pays :

« Dans la décennie entre 1980 et 1989, le Pérou comptait parmi les huit premiers pays d'origine en adoption internationale, une situation qui ne s'est pas reproduite. D'un autre côté, nous considérons que la diminution des AI dans les années plus récentes, est reliée à une série de phénomènes socio-économiques. D'une part, les pays d'accueil ont diminué le nombre de demandes d'adoption, notamment durant la période de crise économique en Europe entre 2010-2015, d'autre part; les pays d'origine ont mis en place des politiques plus adéquates sur le principe de subsidiarité. Donc, ils tentent d'apporter une réponse aux enfants et adolescents avec des familles au niveau national, avant de se tourner vers des familles étrangères. À travers cela, la culture de l'adoption est moins une source de discrimination par rapport aux familles biologiques. » (Participant.e)

Selon cette observatrice, les facteurs qui agissent dans le mouvement de baisse des AI sont divers, tant du côté des pays d'accueil que d'origine : une diminution de la demande (qui pourrait être reliée à la fin de l'offre d'adoptions « régulières » ou d'enfants sans besoins « spéciaux » — sachant que les enfants désignés comme tels au Pérou sont âgés de plus de 9 ans et peinent à trouver une famille, entre autres avec des caractéristiques différentes). Sur le plan national toutefois, cet ajustement des politiques en accord avec le principe de double — subsidiarité de la Convention de La Haye de 1993 a pu permettre cette priorisation et alimenter l'adoption nationale et sa valorisation comme forme familiale.

La violence domestique et familiale comme source de vulnérabilité principale des enfants

La vulnérabilité principale des enfants en situation d'abandon ou de risque d'abandon est, selon la *Dirección General de Adopciones*, le retard développemental global créé par l'exposition aux problématiques sociales qui conduisent aux séparations familiales : pauvreté familiale, discrimination et exclusion ; ce qui pourrait également être nommé « stress toxique » (Shonkoff, 2012).

© Aline Dassel - Pixabay



« La vulnérabilité déjà présente dans le développement de ces jeunes ne fait qu'augmenter lorsque pour diverses raisons, ils ne peuvent pas compter sur les soins de leurs parents ou sont à risque de les perdre. Ces situations les exposent davantage à la pauvreté, à la discrimination et à l'exclusion, et les rend à risque d'être des proies faciles pour les abus, l'exploitation et l'abandon. » (MIMP, 2019).

La violence envers les enfants au Pérou est très souvent la source d'interventions institutionnelles qui visent à mieux appuyer les familles et à prévenir ses effets sur leurs relations familiales et leur identité. Selon la documentation, cette violence est exercée soit de manière directe envers les enfants, soit de manière indirecte (envers leur mère ou leur fratrie par exemple). Les autorités péruviennes ne disposaient pas de beaucoup de données statistiques pour établir le phénomène, sauf pour la violence exercée par des mères envers leurs enfants entre 0-5 ans (INEI et UNICEF, 2008). On pense que le nombre d'enfants victimes de leurs parents ou famille est sous-estimé, un des facteurs pouvant expliquer cela étant que la majorité des femmes ne rapportent pas la violence conjugale aux autorités municipales. Selon l'enquête nationale ENDES (2009), 76 % des mères d'enfants de 0-5 dont les situations ont finalement été rapportées n'avaient jamais dénoncé leur conjoint (MIMP). La maternité à l'adolescence est encore très fréquente dans ce pays catholique où l'avortement est interdit et la contraception très rare. 15 % des adolescentes du pays (15-20 ans) ont déjà été enceintes ; ce taux est encore plus élevé en région, autour de 30 % (MIMP) ; autres conditions rendant les enfants plus susceptibles d'être abandonnés ou de manquer de soins.

Le nouveau paradigme de « protection intégrale »

Mis en valeur dans le nouveau discours, ce changement de perspective — basé sur les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant — que tout adulte devrait considérer au Pérou, vise à considérer l'enfant comme un sujet de droit et non comme un objet, une possession. Une large prise de conscience des besoins développementaux des enfants, comme être à part entière, est encore à faire et doit tenir compte du droit d'expression des désirs de chaque enfant. Encore une fois, les acteurs du système péruvien rencontrés autocritiquent leur système en contraste avec leurs principes guides : l'internement très prolongé des enfants à la suite de leur retrait de la famille ou leur abandon pose obstacle. Aussi, ils expriment toute la complexité et les conflits, souvent de nature éthique, dans l'équilibration de leurs droits au moment du choix d'un milieu de placement :

« Ainsi, les États doivent garantir l'élaboration d'un projet de vie permanent dans le temps le plus court possible pour tout enfant privé de parents. En même temps, ils doivent promouvoir la préservation de la famille et les solutions à caractère national, cependant, devant le manque de familles adoptives adéquates ou d'autres personnes pouvant assurer les soins permanents à l'enfant au sein de son pays, il n'est pas adéquat de le maintenir en attente en institution, lorsque la possibilité existe de lui trouver une famille adéquate et permanente à l'étranger. »
(Participante)

Une autre participante expliquait que les pressions culturelles, notamment la préférence biocentrique pour la famille « de sang » posent ici aussi obstacle aux adoptions locales et parfois, favorisent la réintégration familiale d'origine sans en questionner la pertinence — une intervention quasi automatique. La marque historique du phénomène d'appropriation d'enfants, carrément enlevés ou trop rapidement mis en adoption internationale, surtout dans les familles autochtones des régions (documentée encore dans les années 2000 par Leinaweaver, 2008), est une autre source d'hésitation face au placement adoptif à l'extérieur de la famille aujourd'hui.

Paradoxalement, le processus de recherche de famille biologique et le placement immédiat en institution sont des interventions problématiques ; à savoir qu'elles causent du tort au développement de ces enfants alors qu'elles devraient les aider à stabiliser leur situation et reprendre, plus rapidement leur développement. Comme il fût problématique il n'y a pas si longtemps de procéder à des adoptions sans vérification préalable et approfondie des alternatives, désormais les longues périodes d'attente avant de déclarer un enfant adoptable rend par la suite difficile leur adoption, leur profil ne correspondant plus aux projets des familles adoptives candidates. De plus, le moratoire mis en place vis-à-vis des adoptants étrangers ne permettant que l'adoption d'enfants de plus de 9 ans (en 2016 ; aujourd'hui, 6 ans) rend pratiquement impossible l'adoption de ces enfants même s'ils doivent être priorités. Ils ne correspondent pas aux profils recherchés par les candidats ; ni péruviens ni étrangers.

«Une grande difficulté à ce sujet est l'internement prolongé de ces enfants en phase pré-adoptive. Le processus d'enquête tutélaire et les modalités de protection qui consistent à placer de manière généralisée les enfants en institution sont ce qui briment le plus les droits de l'enfant.» (Participante)

La situation de mal application des nouvelles politiques internationales et locales de l'adoption est encore ici illustrée; alors que le système confond protection de l'enfant et protection d'« éléments » de la société (enfants) jugés indésirables. Ce qui cause des violations à répétition des droits de ces enfants : par leur enfermement, leur isolement de la vie normale et du reste de la société; punis pour l'incapacité de leurs parents à s'en occuper et négligés par les autorités qui devraient instaurer des ressources massives à toutes les étapes du chemin de protection (professionnels, ressources financières aux programmes, matériel) afin d'améliorer et accélérer les processus décisionnels lorsque le temps compte en double, pour chaque enfant. Or, ceux-ci restent invisibles, sans identité, et incapables de faire entendre leur voix — par faute d'efficacité et de réelle prise en compte de leurs droits dans les décisions prises.

«Quand le système de protection construit sa politique comme en étant une des “situations irrégulières” et continue à enfermer les enfants, comme manière de protéger la société de ceux qui plus tard s'y intégreront, les considérant comme des éléments dangereux; ce que nous faisons alors c'est restreindre à l'enfant le libre exercice de ses droits avec égalité d'opportunités. Et se creusent encore plus les différences entre les enfants institutionnalisés et ceux qui vivent avec leurs parents. Il faut commencer par l'accès à une éducation, à la santé, à la qualité de vie et par l'expression de leur volonté. C'est une erreur que de croire que la meilleure manière de libérer la société de leur présence, est de les isoler.» (Participante)

Selon une autre participante, un nouveau décret est venu changer la norme en matière de placement de manière soudaine, en 2020; vraisemblablement en réponse à la sur-institutionnalisation des enfants et ayant pour but de les rapprocher d'un milieu familial. Bien que la loi de l'adoption du pays fût révisée en 2016; sa version finale n'a toujours pas été approuvée par le congrès du gouvernement péruvien, qui a aussi changé à plusieurs reprises depuis. Sans émettre une nouvelle loi, le dernier gouvernement a toutefois émis une modification du décret législatif (1297¹⁰), en contexte d'urgence et avec très peu de préparatifs, vu la situation politique et pandémique du pays (en 2020). Il s'applique de manière très générale à toute situation impliquant la protection des enfants sans soutien familial ou « à risque de le perdre » mais ne concerne pas à l'adoption. Toutefois, il vient apporter la possibilité de reconnaître la communauté de l'enfant comme « famille », associant à son bien-être ses liens identitaires — ce qui est important pour les communautés indigènes qui ont une définition plus élargie de la famille.¹¹

10 Decreto de urgencia que modifica el decreto Legislativo n° 1297: Decreto Legislativo Para La Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados Parentales o en riesgo de Perderlos : « La presente Ley tiene por objeto brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia. »

11 « En el caso de niñas, niños o adolescentes procedentes de pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas, comunidades nativas o cualquier otra forma organizativa, donde la niña, niño o adolescente haya desarrollado identidad cultural y sentido de pertenencia, se entiende como familia de origen o extensa a los integrantes de éstas, de acuerdo a sus costumbres y bajo un enfoque intercultural. »

En plus de ce décret, des changements politiques auraient fait en sorte de modifier une grande partie du personnel professionnel qui jusque-là faisait évoluer le dossier de l'adoption au pays, de sorte que plusieurs professionnels non formés ou sans expérience en adoption ont affecté le sens des interventions et ne respecteraient plus certaines procédures mises en place auparavant. Notamment, on a sans explications décidé d'implanter une nouvelle norme, qui va à l'encontre de tous les principes précédents et faisant en sorte de systématiquement placer tous les enfants en famille d'accueil temporaire; jusqu'à ce qu'une famille à intention adoptive se présente. Ces familles sont sélectionnées très rapidement, sont aussi évaluées et font l'objet de vérifications de base; mais ne sont pas préparées aux enjeux que vivent ces enfants, notamment concernant la communication sur leurs origines. Beaucoup d'entre elles voudraient transformer l'accueil de l'enfant qui a été intégré dans leur famille en adoption en faisant une demande d'adoption lorsqu'un attachement réciproque s'est déjà développé, ce qui a posé quelques difficultés lorsque chaque modalité a un objectif différent. Les motivations initiales des adultes vis-à-vis de l'enfant accueilli ne semblent pas explorées adéquatement dès le départ. Il est important que le passage du placement en famille d'accueil à l'adoption, que ce soit par la même famille ou par une autre famille, soit déterminé et réalisé en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant, sur une base individuelle.

On nous parle donc d'une grande régression et de contradictions dans le traitement de ces enfants par suite de règles édictées possiblement sans considération du chemin parcouru ni des besoins des enfants. En abordant l'accueil familial temporaire et l'adoption comme des interventions très distinctes, avec des usages différents et

en lien avec les besoins uniques à chaque enfant, il est essentiel que le processus soit mené sur la base de l'intérêt supérieur de l'enfant. Aussi et sans explication, l'âge maximal pour postuler en vue d'une adoption est passé de 55 à 62 ans, sans rationnel pour le justifier; les évaluations psychosociales qui étaient en voie d'être révisées pour être encore plus rigoureuses seraient laissées à des professionnels avec peu d'expérience ou peuvent être soudainement être renversées par une instance gestionnaire détachée du service, etc. L'étape de mise en lien, qui figurait en première étape des adoptions («*empatia*») serait aussi escamotée, puisqu'il est désormais permis qu'elle soit faite par un tiers, et non par le parent adoptif s'il vit dans une autre région que l'enfant; ou encore faite de manière virtuelle. Bien que cette décision ait été prise par une résolution directoriale dans le cadre de l'urgence sanitaire due à la pandémie de COVID-19 (résolution directoriale n° 098-2020-MIMP/DGA du 24 juin 2020), il n'est pas évident de savoir quelle portée elle pourrait avoir au-delà de cette période. Or, on nous avait expliqué auparavant à quel point cette première mise en relation était importante à vérifier avant de confirmer le jumelage. Dans les années depuis notre étude, il semblerait selon une professionnelle qui a vu évoluer ce système, que les décisions soient trop souvent devenues aléatoires, détachées de l'instance en adoption et des connaissances acquises :

« Nous devons assigner les enfants, mais pas de quelque manière que ce soit, ni à n'importe quel coût (...) — le coût de ce que cela va impliquer pour la vie des enfants » (Participant(e))

Comme au Chili et en Colombie, l'adoption n'est pas encore représentée de manière assez forte ni valorisée par les systèmes qui recueillent les enfants. Et les médiums alternatifs de placement ne sont pas pensés en termes d'interventions distinctes,

articulées autour de l'intérêt supérieur de chaque enfant. Comme mentionné plus tôt, les familles d'accueil sont instrumentalisées pour sortir les enfants des institutions; mais l'enfant n'y est pas abordé dans la continuité de son développement affectif et identitaire. Aussi, le Décret législatif 1297¹² mit fin aux placements d'accueil familiaux de type privé; pour les rendre uniquement publics. Trois types de famille d'accueil sont disponibles soit, en famille élargie (*familia extensa*), en famille non liée à l'enfant (*tercera*) et professionnelles, qui sont spécialisées dans l'accueil d'enfants avec conditions de santé nécessitant une attention particulière.

Récemment, le recours systématique à la famille d'accueil temporaire vient limiter la continuité de l'expérience pour les enfants, ne fait pas l'objet d'analyses de leurs besoins et ne met pas l'accent sur l'adoption comme option positive et favorable à la récupération développementale des enfants — la présentant comme dernière étape d'une suite de milieux de placements. Aucune « banque » de postulants à l'accueil familial temporaire n'existerait pour garantir la disponibilité rapide de cet accueil par ailleurs, ce qui laisse plusieurs enfants en institution pour le moment.

Afin d'améliorer la situation générale des enfants vulnérables, dont font partie mais pas exclusivement, les enfants sans soutien familial; le Pérou a désigné un plan d'action en 2012 (*Plan Nacional de acción por la infancia los países de América Latina* ou PNAIA 2012-2021), qui vient d'arriver à échéance. Selon une participante, ce plan n'a pas permis de renforcer le système de protection spécifique aux enfants placés. Il reste encore beaucoup de chemin à faire avant d'arriver à un système articulé en niveaux d'action (de prévention des abandons et des problèmes

familiaux graves, jusqu'au placement ou à la réintégration familiale et leur suivi). Le système actuel manque d'un leadership en provenance d'une instance adéquate et compétente en la matière; aussi il comporte des lacunes dans l'articulation claire du travail multisectoriel à réaliser. La problématique de la protection mais aussi de la prévention se retrouve alors diluée parmi les instances et toutes les problématiques sociales (violence, santé, etc.).



© Yolanda Coervers - Pixabay

¹² Decreto Legislativo para la Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Disponible sur : <https://busquedas.eperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-para-la-proteccion-de-ninas-ninos-y-ado-decreto-legislativo-n-1297-1468962-4/>

La création d'une entité et de services dédiés à l'adoption

Au moment de notre mission, des ateliers pré et post- adoption commençaient à être offerts par la *Dirección General de Adopciones*; leur format est en ligne afin de bénéficier au plus grand nombre de postulants et familles adoptives au niveau national et ce, depuis 2015. Les étapes du processus d'adoption sont initiées par une participation des postulants à une session d'information obligatoire accessible à distance, puis à un atelier d'une durée d'un mois, suivi de la demande d'adoption et de l'évaluation (légale, psychologique, et sociale). Si les postulants passent ces étapes, ils sont inscrits à un registre d'adoptants national (*Registro nacional de adoptantes*), après quoi une période indéterminée débutera vers une proposition d'enfant. Les apparentements en adoption seraient en principe faits en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant, ce qui est clairement nommé sur les plateformes (MIMP, 2019) et affirme la nature protectionniste de l'adoption. C'est ensuite le *Consejo Nacional de Adopciones* qui évalue toutes les propositions, nationales comme internationales.

« Je considère que l'étape la plus importante est l'évaluation et la sélection des familles adoptives. Les critères psychosociaux et juridiques qui peuvent agir sur l'agrément sont en évolution. Par exemple, il y a encore deux ans les conjoints de fait ne pouvaient pas adopter; aujourd'hui oui depuis la loi. » (Participant)

La *Dirección* ajoute une étape, à la suite de l'annonce de l'acceptation de la proposition d'apparentement, celle de l'intégration familiale ou accueil pré-adoptif — selon nos discussions avec ses intervenantes, cela a été rendu nécessaire pour mieux évaluer la portée de l'évaluation des postulants dans la vie réelle, une fois qu'ils rencontrent et prennent soin de l'enfant assigné. Ceci permet également le dépistage préventif de

difficultés d'intégration ou d'attachement. Des services de suivi psychologiques sont offerts dans une perspective à plus long terme par l'institution même, ce qui est assez rare parmi les pays. Comme mentionné plus tôt, suite à la résolution directoriale de 2020 dans le cadre de l'urgence sanitaire COVID-19, cette étape de jumelage peut maintenant être réalisée à distance comme la présence même des adoptants n'est plus obligatoire. Sa justification, sa mise en œuvre et sa portée à moyen et long terme devront être évaluées après la fin de cette période.

Collaborations communautaires et sensibilisation à l'adoption

Au moment de notre mission, des tables de concertation et de dialogue reliaient les branches régionales du MIMP dans tout le pays. Les organismes privés d'aide à l'enfance étaient inclus et la collaboration avec ces derniers était décrite comme étant positive, aussi dans un objectif partagé de promotion d'une culture de l'adoption, notamment par des activités de sensibilisation populaire — notamment pour les adoptions d'enfants à besoins spéciaux :

« C'est surtout le cas lorsque la société civile contribue avec des travailleurs communautaires en appui à des campagnes sur la culture de l'adoption, qui s'occupe de la promotion des adoptions d'enfants à besoins spéciaux comme priorité. » (Participant)



© Aline Dassel - Pixabay

« Nous avons de bonnes relations, en maintenant des tables de concertation interinstitutionnelles dans toutes les régions, qui intègrent les institutions publiques comme privées qui participent aux procédures d'adoption. Spécifiquement la coordination entre les **Centros de Atención Residencial (CAR)** qui sont plutôt éloignés mais nous permet de visualiser les détails sur la santé de l'enfant. Avec le Pouvoir judiciaire (**Poder Judicial**), c'est la même chose mais juste le suivi des cas permet que nous parvienne le rapport de déclaration d'abandon complet, avec les pièces de procédure nécessaires pour aider à l'adoptabilité de l'enfant. Ceci facilite l'atteinte du principe de célérité et d'accès à l'information complète sur les antécédents de l'enfant. » (Participante)

Ces collaborations intersectorielles sont donc aussi essentielles à l'établissement de l'identité des enfants et à la préservation des informations sur leur histoire de vie, le respect de leur droit à l'identité leur donnant accès à leurs autres droits, dont celui de trouver une famille. Une participante nous explique que ces communications aident à établir un profil qui aidera à comprendre les motifs de l'abandon de l'enfant par sa famille, son état de santé, les conditions et circonstances de la séparation ou de l'institutionnalisation qui peuvent avoir des impacts actuels sur sa qualité de vie.

Le déploiement d'une communication intersectorielle faisait partie des stratégies du ministère, ce qui permettrait de mieux coordonner les actions dans le processus de placement et de résoudre rapidement des problèmes. Elle permettrait également d'accélérer les processus d'adoption, évitant un trop long passage en institution, lorsque le statut d'abandon a pu être clairement démontré, grâce à ces informations. Ce mécanisme d'accès à l'information sur le développement complet de l'enfant adopté et son relais à sa nouvelle famille adoptive a été jugé essentiel, aussi par conviction qu'ils serviront en appui clinique aux professionnels des organismes locaux qui soutiendront le processus :

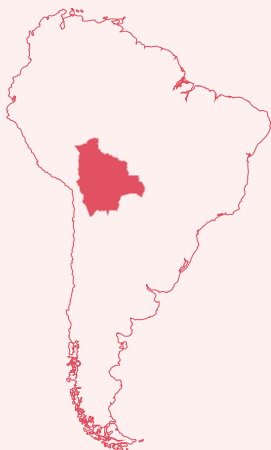
« Je crois qu'il y a une série de stratégies, mais que celles donnant le plus de résultats sont ces tables de concertation intersectorielles car elles optimisent nos efforts de coordination et permettent la résolution de difficultés de manière plus rapide. Reste la thématique de nécessité de formation continue des ressources humaines, non seulement du personnel en adoption du MIMP, mais aussi de tous les opérateurs qui participent aux processus : le personnel des Centros de atención Residencial (CAR), les travailleurs du RENIEC ou des registres civils, l'immigration, le Ministère Public, les juges et le personnel policier. » (Participante)

L'exemple du remaniement de la prise en charge des enfants sans soutien familial par l'État et les communautés péruviennes en relativement peu de temps nous permet de constater les mécanismes divers, implantés dans un esprit intersectoriel. Ces pistes de diminution des problèmes constatés (institutionnalisation, perte d'identité et de droits) ont pris en compte ce qui impacte le développement de ces enfants dans la mise en œuvre de nouvelles politiques. Il restera à en analyser la portée sur plusieurs années, surtout en prenant la mesure de leurs impacts dans l'augmentation des adoptions locales stables et par l'établissement de l'identité des enfants. Les nouvelles normes édictées par le gouvernement et par des instances détachées des services en adoption et placement ont toutefois grandement fragilisé l'élément de collaboration et de prise en compte des besoins spécifiques des enfants.



Bolivie : créer une culture de l'adoption et des droits de l'enfant

Le nombre d'enfants abandonnés ou privés de soins familiaux a augmenté de manière préoccupante en Bolivie au cours des dernières années. Alors que le gouvernement prohibe l'instauration d'organismes agréés d'adoption d'autres pays, la pratique de l'adoption internationale a presque entièrement disparu. Des organismes des communautés locales tentent alors de développer une culture de l'adoption domestique et des services pour la soutenir ; comme des milliers d'enfants se retrouvent dans les foyers d'accueil engorgés. Certains ont développé une expertise dans le développement des enfants, identifient et soutiennent les familles boliviennes qui les accueillent. Toutefois, leur travail est entravé par le manque de collaboration et de sensibilisation des institutions étatiques et juridiques, qui elles seules détiennent le pouvoir décisionnel en matière d'adoption. Nous avons rencontré des organismes caritatifs pour enfants sans soutien familial dans la région de Cochabamba en 2014 afin de mieux comprendre leur contexte d'action et les enjeux soulevés par l'arrêt des adoptions internationales.



La Bolivie s'est engagée dès 1989 en participant aux travaux préparatoires, et a ratifié la *Convention de la Haye de 1993* en 2002. Bien qu'elle ait ratifié la Convention, la Bolivie (qui n'y est pas obligée) n'a pas autorisé la présence d'organismes d'adoption internationale d'autres pays sur son territoire depuis ce temps.

Ainsi les ententes d'adoption internationale entre la Bolivie et les pays d'accueil occidentaux ont expiré les unes après les autres au cours des années 2000, bien qu'elle ait ratifié la convention en 2002. Au moment de notre étude en 2014, la Bolivie n'autorisait encore aucun organisme agréé en adoption internationale sur son territoire. Les autorités centrales de pays qui adoptaient beaucoup en Bolivie au cours des années 1980-1990 (France, Canada, États-Unis) avisent les intéressés depuis des années que le pays reste fermé aux adoptions et qu'aucune agence d'adoption ne peut s'y établir pour le moment, et qu'aucune adoption sans intermédiaire (privée) n'y est permise. À moins de devenir résident permanent du pays et de postuler localement, il est encore impossible d'y adopter un enfant.

Selon les développements rapportés dans les médias dans les années suivant notre étude (2014), le gouvernement bolivien a établi une nouvelle législation en avril 2019 (*Ley de abreviación procesal para garantizar la restitución del derecho humano a la familia de niñas, niños y adolescentes*, Bolivia), afin de rendre plus efficient le traitement des dossiers des enfants (à partir d'un nombre estimé à plus de 8000 enfants et adolescents abandonnés selon l'État bolivien). Cet ajout vise à mieux garantir le « droit à la famille » des enfants du pays, déjà incorporé au *Código del Niño, Niña y Adolescente* de 2012 (Bolivia, Ley 2026, 2012 ; artículo 59 del Protocolo de adopción



© Jose Carlos Rojas Monzón - Pixabay

nacional, 2017¹³). Il y est mentionné que le temps de placement institutionnel d'un enfant abandonné devrait grandement diminuer : de plusieurs mois (les participants nous ont parlé d'années dans plusieurs cas) à 24-72 heures, et ce en parvenant à diminuer le temps des processus administratifs et judiciaires (La Prensa Latina, 2019). En outre, le droit à l'identité de chacun de ces enfants devrait être garanti, en lui assignant un nom et une inscription au registre civil dans cette courte période, lui donnant ensuite un accès à la liste pour être adopté si telle est l'option la mieux à même de répondre à ses besoins.

Bien que l'intention soit louable, il faudrait pour y arriver s'assurer que des ressources psychosociales, administratives et judiciaires soient disponibles en quantité suffisante et soient entièrement coordonnées avec chaque autorité municipale, ce qui était bien loin d'être le cas selon nos participants en 2014. Aussi, une pratique de certains foyers qui gardent les enfants cachés sans les déclarer pourrait empêcher ce processus de nomination, et le respect des droits, dans le cas des enfants « trouvés ».

De plus, cet ajustement légal décrète que le temps jusque-là permis aux parents pour confier leur enfant à une institution en vue de soins temporaires, passait de 76 à 26 jours — à défaut de quoi l'enfant serait automatiquement placé en adoption. La création d'un registre unique d'adoptions au niveau national, géré par la Cour Suprême du pays, est aussi mise en place. Une certaine réouverture de l'adoption internationale est prévue, avec une préférence pour des ententes inter-pays avec l'Europe. L'État relie ces nouvelles normes aux principes de la Convention de La Haye de 1993, comme le veut la nouvelle version de la loi (le *Código*). Comme les

organismes rencontrés nous l'ont souligné, le manque de stabilité politique et son impact sur le roulement des directions de services sociaux nuit constamment à l'instauration d'un système de coopération efficace avec la société civile, et à l'implantation de politiques visant à favoriser l'adoption locale. Enfin, il conviendra d'évaluer les dispositions légales les plus récentes en matière d'adoption (loi 1371, 2021) et leur capacité à combler certaines des lacunes susmentionnées.

On peut aussi se demander ce qui en sera du soutien préventif offert par l'État, ou de son soutien aux organismes de la société civile, absent lors de notre mission de terrain, afin de véritablement prévenir ces abandons. L'approche punitive qui est annoncée envers les parents n'aide malheureusement en rien à arrêter le problème, immense, des abandons d'enfants et de hausse des problématiques sociales en accéléré dans ce pays. Les droits des enfants restent ainsi très limités, malgré un resserrement des interventions, très tardives dans le processus (alors que l'enfant est déjà délaissé en institution par des parents qui ne peuvent plus en assumer les soins). Les problématiques de mortalité infantile, d'accès à l'éducation, de pauvreté et de travail des enfants continuaient à être de grandes préoccupations.

13 Protocolo de adopción nacional, Dirección General de Niñez y Personas Adultas Mayores, Ministerio de la Justicia, 2017. Disponible sur: https://www.justicia.gob.bo/cms/files/protocolo_adopcion_nacional_usxma8qb.pdf.

Une problématique d'abandon intensifiée par l'urbanisation et les problèmes sociaux

La Bolivie est un des pays les plus pauvres d'Amérique du Sud, les femmes, les enfants et les autochtones en région rurale étant les populations les plus vulnérables, malgré le fait que l'indice général de pauvreté ait diminué (de 38 % en 2005 à 17 % en 2017 ; Affaires mondiales Canada, 2020). Le taux de mortalité infantile des enfants boliviens de 0 à 5 ans s'établissait à 26.8 décès pour mille naissances en 2018 ; une grande diminution malgré un nombre parmi les plus élevés en Amérique du Sud — par rapport au chiffre de 121.9 qui avait été enregistré en 1990 (UNIGME, 2019¹⁴). Le pays a entrepris une réforme sociale en 2008 touchant à divers aspects de la qualité de vie des enfants et des jeunes : santé, éducation et protection sociale. Cependant, les observateurs dénotent l'augmentation de la présence de graves problèmes sociaux liés à la pauvreté et aux iniquités sociales : violence domestique, abus sexuels, alcoolisme, abandons et homicides d'enfants (ALDEAS Infantiles SOS Bolivia, 2017, UNICEF, etc.).

Ces politiques préventives ont été critiquées par diverses ONG locales pour le fait qu'elles restent en général théoriques mais ne sont pas appliquées de manière suffisante dans les communautés (Salazar La Torre et coll., 2011). Le dernier rapport UNICEF (2016) indiquait qu'encore 43 % d'enfants boliviens vivaient en situation de pauvreté.

Un rapport externe faisait état de l'existence d'environ 32 000 enfants abandonnés à la grandeur du pays (UNICEF, 2014). De ce nombre, on rapportait encore quelques années plus tard (UNICEF Bolivia, 2018a) la présence de plus de 8000 enfants et adolescents vivant en institution au sein du pays — du moins ceux qui sont/étaient connus et enregistrés officiellement — des milliers d'autres vivant aussi dans la rue. Cette population d'enfants vit une altération grave de leur droit à l'identité en raison des conditions d'anonymat en foyer et du manque de relations familiales. Selon le même rapport, bien que ces jeunes se retrouvent sans soutien familial pour les recueillir, au moins 80 % d'entre eux sont des orphelins sociaux qui ont bel et bien une famille existante, mais qui ne s'occupe pas d'eux. Seulement 76 % des enfants abandonnés sont inscrits au registre des naissances à l'état civil (Registro Civil, UNICEF, 2018 a). Selon un rapport ALDEAS Infantiles SOS Bolivie (2017) donnant des chiffres différents, au moins 30.000 de ces enfants vivaient en foyer, et dans plusieurs cas n'y sont pas non plus enregistrés — ce nombre serait d'ailleurs en hausse, plutôt qu'en baisse, malgré les réformes et l'inclusion du droit à l'identité dans le *Código* bolivien.

¹⁴ United Nations Inter-Agency Group for Child Mortality Estimation (UN IGME), Report 2019

Cette problématique d'abandon et de négligence prédomine chez les enfants placés en Bolivie, en comparaison avec d'autres pays où les motifs de placement sont plus souvent rapportés comme des retraits de la famille par les autorités pour mauvais traitements. À titre d'exemple, en 2018, la *Defensoría de la Niñez* de La Paz enregistrerait 51 cas d'enfants en situation d'abandon, desquels seuls 10 % réintégraient leur famille (La Razón, 6 sept. 2018). Elle fait état de circonstances souvent tragiques dans ces abandons, alors que chaque année des dizaines d'enfants sont retrouvés seuls et en très bas âge, sur les places et marchés publics, ou même dans les ordures, dans les hôpitaux. Ces cas sont particulièrement dommageables pour l'établissement des origines, ces enfants ne pouvant jamais connaître leur identité une fois l'abandon commis car les parents sont impossibles à retracer bien souvent. Ces abandons anonymes nuisent beaucoup au droit de ces enfants d'accéder à leurs origines en les privant de la connaissance de l'identité de leurs parents. Ces abandons doivent être mieux prévenus afin de respecter le droit de l'enfant de connaître ses origines.

La *Defensoría de la Niñez* déplore que à la suite de leur placement en foyer public ou privé, aucun ne fût adopté dans une famille en raison de la bureaucratie qui règne dans les services de l'État. Les institutions débordent de bébés et jeunes enfants abandonnés et trouvés — ce que nous avons aussi pu constater à notre passage sur le terrain à Cochabamba — il est rapporté que 512 de ces enfants furent placés en foyer dans la région de La Paz/El Alto cette année-là. La publication fait état d'un manque de politiques et de ressources pour enfin adresser ces situations qui perdurent depuis des années; tout comme les graves problèmes sociaux qui touchent ces familles :

« Désormais, nous ne pouvons plus dire que nous ne connaissons pas la réponse à apporter à ces situations : il manque l'établissement d'une politique de l'État qui soit applicable dans le temps, et la promotion de meilleures opportunités d'éducation et de travail dans les secteurs les plus défavorisés de la société. Cela, à long-terme; mais à court-terme, l'emphase doit être sur des campagnes de planification familiale et d'éducation sexuelle orientées spécifiquement vers les adolescents et ceux qui vivent en situation de rue. »
(La Defensora, dans La Razón, 6-09-2018).

Les intervenants rencontrés font souvent référence à la violence familiale, comme source de fuite des jeunes de leur milieu; tout comme la littérature qui documente cette réalité très présente partout dans le pays. Alimentée par une forte consommation d'alcool de parents qui fuient leur réalité précaire ou compensent leur frustration de ne pas trouver d'emploi, la violence intrafamiliale se manifeste en abus physiques, psychologiques, sexuels, homicides, suicides. Plusieurs enfants de la rue s'y sont retrouvés parce qu'ils préfèrent apprendre à être indépendants plutôt que de retourner dans leur milieu familial (Salazar La Torre et coll., 2011). Le placement en foyer n'arrive pas à défaire le cycle de la violence et de la dépendance, lorsque l'enfant atteint ses 18 ans il doit aussi quitter ce lieu de placement. Cette observatrice signale les éléments systémiques qui contribuent à la vulnérabilité de ces jeunes, dont la perte de leur identité, avec les éléments du discours dominant de l'État bolivien sur « l'éducation et la responsabilisation » des individus comme solution :

« Ils les "jettent". Alors l'adolescent qui a grandi dans un foyer, sans vraiment recevoir d'aide, se retrouve dans la rue et il ne sait pas quoi faire. C'est un âge très critique où les jeunes ont besoin d'être encadrés. Lorsqu'ils ne trouvent pas de soutien, ils se retrouvent seuls dans la rue et ils peuvent commencer à consommer, ils vont devenir des adolescents de la rue (**en situación de calle**) et le cycle recommence. Une adolescente tombe enceinte, l'enfant se retrouve dans un foyer, c'est un cycle. C'est pour cela que nous pensons que les foyers ne sont pas la solution. » (Participante)

Depuis le début des années 2000, les centres urbains de la Bolivie ont vécu un rythme de croissance accéléré, associé aux migrations de citoyens des zones rurales où il n'y a plus de travail (auparavant, dans le secteur minier et dans la production de coca). Selon UNICEF (2016), les quatre grandes villes concentrent au moins la moitié de la population locale. Les mères délaisseraient ou abandonneraient fréquemment leur enfant pour partir en recherche de travail dans les pays voisins (CARITAS, 2014), les laissant en foyers surpeuplés. La loi bolivienne ne condamne pas l'abandon d'enfants (Salazar La Torre et coll., 2011) et interdit l'avortement à moins de viol ou de maladie grave de la mère, ce qui amplifie le nombre d'abandons.

Alors que le blâme pour l'abandon ou la maltraitance des enfants porte souvent sur les parents dans le discours de l'État, ainsi que sur les familles et leur mode de vie dans la société bolivienne, selon quelques discours entendus lors de notre séjour ; les organismes rencontrés relèvent plutôt le manque d'appui aux familles les plus vulnérables comme source dominante de la problématique.

« L'adoption n'est pas la solution. Parfois on nous accuse en nous disant que nous voulons que tous les enfants soient adoptés mais ce n'est pas le cas. Tous ne doivent pas être adoptés. Tous les enfants doivent avoir une famille et la première devrait être la famille d'origine ou biologique. Des enfants sortent de leur famille en raison de la maltraitance, de questions économiques, parce qu'on n'arrive pas à contrôler leur éducation etc ; ils aboutissent dans les foyers. Le gouvernement doit travailler à la réinsertion. Collaborer avec les foyers pour parvenir à une réinsertion professionnelle. Ce n'est pas juste dire à la maman : "c'est votre enfant, vous devez l'élever, vous en occuper." Il doit s'agir d'un processus professionnel. Dans ce cadre, il faut travailler avec les parents, l'église, les ONG, la famille, pour trouver des appuis. » (Participante)

La réponse des ONG arrive souvent tard, une fois que l'enfant vit déjà dans la rue après avoir fui un milieu familial violent, ou que sa mère l'ait abandonné par manque de solutions alternatives. Les intervenants croient que le gouvernement devrait assumer son rôle de protection sociale dans la prévention des abandons ; ce qui n'est pas le cas actuellement par absence d'application des politiques sociales et de services publics de soutien aux familles.

La prise en charge des problèmes sociaux et familiaux par les organismes de la société civile

La situation actuelle est telle que la plupart des enfants resteront en institution jusqu'à l'âge adulte ou vivront dans la rue ; par manque de ressources, de connaissances des institutions sur le développement de l'enfant mais surtout selon des observateurs, par manque de volonté politique (RELAF, 2016, Fuentes et coll., 2012 ; Salazar La Torre et coll., 2011). Des ONG d'aide à l'enfance tentent depuis des décennies de pallier les lacunes ou l'absence d'intervention étatique pour s'occuper des enfants abandonnés. Ces organismes, à but non-lucratif fonctionnent avec peu de moyens, principalement des donations du public et de communautés catholiques internationales. Ils doivent tenir compte dans leurs interventions de contextes sociaux complexes, qui sont de plus en plus caractérisés par l'augmentation des problèmes sociaux qui ont des impacts majeurs au sein des familles et qui provoquent la plupart de ces abandons (violence, alcoolisme ou toxicomanie des parents, isolement dû aux mouvements de migration urbaine, déresponsabilisation parentale, etc.).

Pour y arriver, certains se sont dotés de personnel professionnel (du travail social, de la psychologie, du droit) qui appliquent les connaissances les plus récentes en matière de développement des enfants abandonnés, maltraités et placés. Ils collaborent fréquemment, dans un regroupement associatif dans le cas de la région de Cochabamba (ASHONA¹⁵), avec les représentants des foyers d'accueil (orphelinats) privés et publics, et des communautés religieuses, afin de défendre les droits des enfants recueillis (INFANTE, et des entités internationales comme UNICEF, CARITAS). Ils militent afin que leur soient garantis de meilleurs soins et conditions de vie, une identité et un accès à une famille adoptive lorsque c'est dans leur intérêt. Ils tentent également de garder un dialogue continu avec les représentants locaux du *Servicio Departamental de Gestión Social* (SEDEGES) — par l'entremise de la *Defensoría del Pueblo*. Depuis plusieurs années, ils ont dialogué lors de tables de consultation régionales (*Mesa Interinstitucional por el Derecho a Vivir en Familia* ; UNICEF Bolivia 2020), qui ont pour but de mener une réflexion conjointe sur ces problèmes et de trouver les moyens de promouvoir et protéger les droits des enfants à l'intérieur des protocoles d'intervention en vigueur.



© Arturo Choque - Pixabay

¹⁵ Asociación de hogares, centros y asilos, Cochabamba.

La persistance d'un modèle institutionnel de placement

Nos analyses indiquent que malgré le très grand nombre d'enfants en besoin de placement stable, très peu parviennent à trouver une famille en raison de facteurs complexes d'ordre institutionnel, légal, politique et socioculturel. Ces facteurs sont relatifs aux lacunes de coordination des services d'aide à l'enfance entre la SEDEGES (représentant de l'État), et les organismes aptes à trouver des familles adoptives ; au manque de sensibilisation et de formation professionnelle des officiels quant aux besoins des enfants privés de famille ; au changement constant de politiques domestiques en la matière ; et au manque de familles domestiques désireuses d'adopter un enfant, en lien avec une culture négative de l'adoption en Bolivie.

« Nous tentons cependant d'aller vers le moindre mal. Nous savons que l'institutionnalisation nuit à l'enfant. Il entre dans un système où il devient un numéro, où il va occuper un espace. Il ne va pas pouvoir se réaliser comme personne parce que les foyers ici ne se questionnent que depuis peu sur le problème des enfants qui restent jusqu'à 18 ans. Qu'arrive-t-il par la suite ? Lamentablement, à 18 ans, ils se retrouvent dans la rue sans référent familial. » (Participant)

© Albert Chavez - Pixabay



À l'époque de notre étude, les délais étaient déjà un problème nuisant aux droits, à l'identité et affectant directement toute possibilité d'intégration à un milieu familial, selon cet avocat qui travaille à rétablir ces situations au cas par cas :

« Selon notre code, ça devrait être fait, au maximum, en 3 mois (en 2014). Un enfant peut alors être déclaré sans filiation, c'est-à-dire qu'il n'a pas de parents. Mais, en raison de la bureaucratie, la démarche peut prendre plus d'un an. La moyenne est d'un an et demi. C'est pour ça que lorsqu'un nouveau-né arrive dans un foyer, il est adopté lorsqu'il a plus de 2 ans. Ils expliquent ça en indiquant que les documents ont été faits pour que l'enfant soit déclaré "sans parents". Cette déclaration pour moi est illogique car si on appliquait ce qui est écrit dans la loi, le processus prendrait 3 mois. » (Participant)

Le droit à l'identité, comme déjà mentionné, est un enjeu particulièrement préoccupant — qui fait l'objet du travail d'ONG à l'avant-plan, malgré les réformes énoncées en lien avec la Convention de La Haye de 1993 par les gouvernements :

« Le **Código del Niño, Niña y adolescente** a pour principal pilier le droit à vivre dans la famille d'origine. Ce qui veut dire que la première chose que nous devons faire, avec un enfant abandonné ou dans une autre situation, c'est tenter de le réintégrer à sa famille d'origine. Si ça ne fonctionne pas, nous devons alors définir sa situation légale. » (Participant)

Les acteurs qui prennent en charge ces enfants hiérarchisent et identifient différemment les problèmes sociaux ; à d'autres moments, ils ne concevraient pas la prise en charge des enfants de la même manière. Alors que les organismes communautaires devraient exiger et même défendre le droit des enfants à être placés en dehors de l'institution — ce qui devrait être la préoccupation et la responsabilité de l'État — ils sont souvent confrontés à l'absence de la considération de l'adoption comme une intervention possible ou souhaitable, au moment où les dossiers des enfants sont présentés pour l'éligibilité à l'adoption au niveau administratif et juridique. Certains fonctionnaires, qui n'ont aucune formation en matière de développement ou de protection de l'enfance, se retrouveraient personnellement opposés à l'adoption, prendraient des décisions discrétionnaires, davantage guidées par leurs convictions que par le *Código* et les évaluations présentées par les professionnels, et continueraient à privilégier les liens biologiques et les vertus de la réunification familiale, même si cela est préjudiciable pour l'enfant, voire impossible.

Selon les agences, cette dynamique a affecté leur coopération et a fortement limité le nombre de placements en adoption qui peuvent être réalisés dans la région (selon INFANTE, seulement 30 enfants par an pour plus de 3000 qui ont dû être placés au cours de l'année 2014 dans la seule région de Cochabamba).

La complication et la lenteur des procédures administratives et juridiques autour du placement ont également été critiquées, tout comme l'interprétation du *Código* par les juges et les fonctionnaires, qui le détournent de son intention officielle, à savoir garantir le droit à vivre dans un environnement adéquat, de préférence de type familial à tous les enfants dans cette situation (*Derecho a la familia, art. 59, Código del Niño, Niña y Adolescente, 2012 ; 2014*).

Selon les acteurs de l'adoption de la société civile, l'État bolivien est déchargé de sa responsabilité en matière de travail psychosocial — en particulier, l'identification, l'évaluation et la préparation tant des enfants abandonnés que de leurs familles adoptives potentielles — alors que seul le gouvernement a le pouvoir de mener à bien cette évaluation au niveau administratif et de prendre une décision juridique.



© Jean Martineau - Pixabay

Ainsi les facteurs qui permettraient une amélioration de la situation des enfants privés de famille en Bolivie sont complexes, reliés à des changements sociaux rapides qui amènent de nouvelles problématiques, et nécessitent un effort systémique accru pour que s'accroisse la coopération entre les ONG et le gouvernement. Pour les intervenants, la solution passe avant tout par la responsabilisation de l'État dans son rôle de soutien aux familles vulnérables, la professionnalisation et l'organisation de la protection de l'enfance qu'elle doit assumer, l'accélération de la définition de la situation légale des enfants pour leur donner une chance d'être adopté. Au plan plus global, la communauté doit s'ouvrir au caractère positif de l'accueil d'un enfant non-apparenté et créer une culture de l'adoption positive au sein du pays. Les foyers qui recueillent les enfants trouvés sont au premier rang pour respecter leur droit à l'identité selon cet acteur :

« Certains foyers d'accueil ont déjà des projets de vie lorsqu'ils reçoivent des enfants, même des nouveaux-nés. Ils ont déjà planifié sa vie jusqu'à ses 18 ans. Ça implique que le foyer va fournir son alimentation, ses vêtements, son éducation etc. et, si c'est possible, lui donner une formation technique ou un métier. Ils sont donc en train d'omettre ce que dit la loi, à savoir qu'il faut d'abord tenter la réinsertion familiale. Si c'est un échec, il faut définir la situation légale. (...) C'est une obligation que la plupart ne satisfont pas. Parfois, ils ne se sentent plus obligés d'obtenir le certificat de naissance. Car, quand on travaille à la documentation des enfants abandonnés, une des tâches du tribunal est de les doter d'un certificat de naissance. Et parfois, le travail ne va pas plus loin et ils n'insistent pas sur la possibilité de faire adopter l'enfant » (Participant)

Cette organisation de la protection de l'enfance entraînerait de fréquents changements de direction et de protocoles quant aux décisions d'adoption, qui affectent la collaboration. Les relations de travail sont constamment à refaire avec de nouveaux partenaires. Les organismes rencontrés nous ont parlé d'un travail de longue haleine, dans lequel les institutions qui sont en mesure de concrétiser les adoptions qu'ils proposent sur une base régulière, compliquent et limitent la portée de leur travail auprès des enfants. Le fait qu'ils doivent assumer le travail d'intervention psychosociale, ailleurs porté par les institutions gouvernementales, avec les foyers, reporte la responsabilité et met une grande pression sur leurs ressources, limitées, auxquelles le gouvernement ne contribue pas ou très peu (le financement des foyers par le gouvernement bolivien était de seulement 0,80\$ US par enfant au quotidien, selon Salazar La Torre et coll., 2011).

« Pour moi, c'est pouvoir travailler avec les enfants pour pouvoir récupérer et leur restituer leur place. Ce sont des enfants qui, quand ils nous arrivent en situation d'abandon, sont "annulés". La carence affective est très forte et pour cela, l'autre partie la plus exigeante c'est de pouvoir, en équipe, analyser ce qui est le mieux pour l'enfant. Et nous donner ce pouvoir de donner notre opinion sur un enfant devant un juge. » (Participant)



Argentine : les marques de l'appropriation d'enfants et le paradigme de « situation irrégulière »

Seuls les citoyens argentins peuvent adopter un enfant ; en fait, l'adoption internationale (officielle) n'a pratiquement jamais existé ; contrairement aux autres pays latino-américains. Les kidnappings et disparitions d'enfants pendant la dictature (1976-1983), encore dénoncés aujourd'hui par la population et des regroupements militants pour réunir les familles brisées par les disparitions forcées d'au moins 30 000 opposants au régime (Wikipédia, 2020¹⁶ ; notamment les *Abuelas de Plaza de Mayo*), ont grandement impacté la perception de l'adoption chez le peuple argentin. D'ailleurs, l'article 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit l'obligation des États de rétablir l'identité de l'enfant lorsque celui-ci se trouve privé de certains de ces éléments, une disposition impulsée par l'Argentine. En fait, selon des intervenants locaux rencontrés, le discours populaire argentin relierait encore l'adoption à une « appropriation » d'enfants, à un exercice rappelant la violence étatique — comme ces enfants ayant survécu au meurtre ou à l'emprisonnement de leurs parents qui furent souvent adoptés par des militaires, par des familles riches soutenant la dictature, et/ou envoyés à l'étranger par le biais d'adoptions irrégulières. Encore aujourd'hui, que l'adoption soit réalisée au niveau national ou international, et même dans le cadre de pratiques contrôlées, c'est la même perception qui entraîne une réticence à développer davantage cette pratique.

« Il y a un chevauchement (...). L'appropriation d'enfants qui a perduré pendant la dictature militaire en Argentine ne peut être dissociée de cette logique, de ces notions de "sauvetage" d'enfants en protection de l'enfance (...). Cette thématique de vol ou d'appropriation est reliée à tout un système de croyances propres à un groupe dans le système de l'enfance. Elle contient des valeurs morales et des croyances qui font en sorte d'expliquer ce contexte social en y impliquant la possibilité d'un élément criminel (...). » (Participante)

Ainsi, l'Argentine n'est jamais devenue un pays contractant de la Convention de La Haye de 1993 ses engagements ne couvrant que les adoptions sur son territoire ou les autres types de déplacements d'enfants ; qui sont sous le même principe de préservation de l'intérêt supérieur de ces derniers. Cependant elle est membre de la Convention relative aux droits de l'enfant (1989) et de la Convention de La Haye de 1980 concernant l'enlèvement d'enfants depuis 1991. L'autorité argentine en la matière est le *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto* — elle ne relève pas des services sociaux. C'est la *Dirección Nacional del registro único de aspirantes (DNRUA)*, relevant du *Ministerio de la Justicia y derechos humanos*, qui constitue une banque d'adoptants et gère les processus d'adoption.



¹⁶ [https://fr.wikipedia.org/wiki/Dictature_militaire_en_Argentine_\(1976-1983\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Dictature_militaire_en_Argentine_(1976-1983))



© Edi Libedinsky - Pixabay

Un processus d'adoption locale peu accessible dans un nouveau paradigme de droit

Des changements importants ont été introduits à la dernière loi sur l'adoption (*Ley 26.061, Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*) qui date déjà de 2005 : le texte partage entre famille, gouvernement et communauté la responsabilité de tous les enfants, se veut une garantie des mêmes droits que ceux qui sont promus par la Convention relative aux droits de l'enfant (1989 ; *Ley 23849*, qui incorpora la Convention à la Constitution argentine en 1994), et considère tout enfant comme sujet de droits. Entre autres, sont reconnus le droit à la protection et à l'identité en ce qui concerne les situations des enfants maltraités ou sans soutien familial. La législation reconnaît également la famille comme milieu de développement privilégié pour chaque enfant ; mais aussi comme lieu d'exercice des droits de ce dernier — ce qui est non seulement une norme mais aussi une posture, le reflet d'un discours sur l'enfant :

« Les nouvelles formes d'intervention sociale ont été conçues dans une visée respectueuse des droits des enfants, et nous amènent à considérer que ces prétendues innovations, loin d'être de simples enjeux techniques, sont bien avant cela des enjeux qui prennent leurs racines dans le terrain de la politique et de la morale. En ce sens, il est possible de penser que les formes actuelles d'administration étatique et rhétorique de droits comme des produits — ni terminés, ni complets — de longs processus dans lesquels une diversité d'acteurs a réclamé une légitimité pour intervenir, et ont tenté d'imposer leurs postures en lien avec ce qui doit être compris comme « le meilleur pour un enfant ». (Villalta, 2013, p. 237).

L'article 39 de cette loi établit son critère d'exception, en quoi elle ne s'applique qu'en cas de séparation temporaire ou permanente d'un enfant de son milieu familial (UNICEF, 2016). Selon les observations de Cardozo et Michalewicz (2017) sur son implantation, il s'agit d'un changement de paradigme important : de la considération des situations de jeunes en difficulté comme « situation irrégulière » on prendra désormais en compte la violation de leurs droits et la nécessité de leur offrir une « protection intégrale ». Autrement dit cela représenterait le passage d'une perspective autoritariste, qui judiciaire les enfants et les place au cœur du problème ; à une perspective de reconnaissance de leurs droits dans les politiques. Pour Villalta (2013), la catégorie sociale de mineur comporte un aspect stigmatisant, utilisé historiquement pour cibler et classifier tout enfant qui ne correspond pas aux normes sociales acceptables (socialisation dans la famille, éducation, etc.).

Malgré l'incorporation des droits de l'enfant dans le discours et dans la loi du pays, des observateurs expliquent toutefois que l'Argentine reste encore dans une logique « tutélaire » envers les enfants vivant des problématiques sociales (Villalta, 2013 ; Bertole et Torraba, 2018). Dans cette critique, on retrouve le problème d'une vision qui reste adulte-centrique (de « sauvetage des enfants »), ou bien une dénonciation de l'utilisation du droit de manière instrumentale (ou sans analyse approfondie des besoins singuliers pour chaque enfant dans le rendu des décisions de placement) ; les principaux problèmes identifiés sur ce terrain :

“Cette institution légale de la tutelle étatique (...) est une figure de paradigme qui a reçu plusieurs critiques (...) car les arguments qui l'accompagnent rappellent un discours salivationniste, de “sauver ces enfants de la délinquance ou de la misère”. Cette attitude salivationniste, cette logique qui s'est installée pendant des années dans le système de justice des mineurs coïncidait avec ce qui fut le plan systématique d'appropriation des enfants en Argentine.” (Participante)

Dans un rapport précédent de l'UNICEF (2015), il avait été noté une certaine amélioration de l'attention portée aux situations des enfants, un meilleur contrôle de la légalité des adoptions et un processus plus efficace de désinstitutionalisation des enfants placés à la *Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia* (SENAF), soit entre 2003 et 2014. Les enfants en situation d'adoptabilité légale en Argentine restaient toutefois au nombre élevé de 760 en 2014 ; sans compter les cinq régions qui n'avaient pas encore compilé la variable de l'adoption parmi leurs données d'intervention — un problème qui perdure dans ces systèmes d'information jugés déficients par l'UNICEF (2016) et qui affectent directement l'accessibilité des enfants à une famille permanente. Étonnamment, il est fait mention que toutes les adoptions ne sont pas nécessairement communiquées aux instances administratives de protection (UNICEF, 2016), comme c'est le pouvoir judiciaire qui prend la décision d'adoption (selon l'ancien Code civil de cette période) — alors que de nouvelles normes visant à faciliter le passage administratif des dossiers n'ont pas été communiquées ni animées également dans les régions.

La question du temps pour les enfants dans ces situations revient sans cesse dans les observations ; aussi les entités régionales de protection argentines ont depuis la nouvelle loi une limite de 180 jours (6 mois) ; afin de terminer l'intervention de réintégration familiale et émettre une recommandation pour l'accueil de l'enfant. À défaut de quoi, si ce dernier est encore en « situation d'adoptabilité » et donc, qu'aucune autre solution n'a été trouvée, la mesure d'exception devrait s'appliquer en moins de 24h, et serait entérinée par un juge. Dans ce processus, il appartiendrait à la même entité gouvernementale de fournir une recommandation de parents adoptifs au juge, parmi sa liste de candidats, préalablement évalués et sélectionnés (*Registro único de aspirantes a guarda con fines adoptivos*).

Or dans les faits et depuis l'application de cette loi de 2005, les délais d'attente en termes d'adoptabilité et d'aptitude à l'adoption n'auraient pas vraiment changé. Encore en 2017, selon les observateurs rencontrés : les enfants et les postulants peuvent attendre jusqu'à 4 à 6 ans, avant que l'adoption ne soit confirmée par un juge ; laissant les enfants en institution beaucoup trop longtemps et entraînant les postulants à parfois renoncer à leurs projets. L'adoption ne serait pas considérée aussi prioritaire par les instances qu'elle ne le semble dans les textes de loi. Comme mentionné précédemment, en plus des délais administratifs, des problématiques d'interprétation personnelle de la loi court-circuiteraient ici aussi ces mesures de permanence, tant au niveau des juges que parmi des professionnels de la protection qui de leur côté laisseraient leurs croyances interférer en attendant trop longtemps avant de retirer un enfant maltraité ou sévèrement négligé par sa famille.

“Ce pouvoir de l’État a été abrogé par une loi votée en 2005, par une loi globale sur les droits des enfants et des adolescents, la loi 20.061 (...) le fruit de l’activisme (...) ce que cette loi produit est une réorganisation du système. Ce ne sont plus les tribunaux qui peuvent séparer les enfants de ceux qui s’en occupent, mais les organes administratifs, les organes de politique publique qui ont le pouvoir d’adopter des mesures exceptionnelles pour la protection des droits, ce qui désigne un ensemble de mesures visant à sauvegarder les droits de l’enfant, y compris la décision de séparer les enfants de leurs parents pour sauvegarder leurs droits (...) ceci en tant que dernière mesure, seulement lorsque les autres moyens sociaux pour l’éviter ont été utilisés. Cet ensemble de mesures a également pour postulat la désinstitutionalisation des enfants”. (Participante)

Les étapes de la garde adoptive et l’incertitude du projet

Pour adopter, les candidats argentins doivent s’inscrire au registre gouvernemental. Bien que ces procédures officielles soient encouragées et reconnues, des observatrices des milieux rencontrés mentionnent que plusieurs adoptions non-enregistrées continuent de se faire entre citoyens, surtout dans les régions éloignées (appelées « adoptions privées » dans les débats internationaux). Ce qui place encore à risque le droit de l’enfant à son identité comme les informations sur ses origines biologiques et les circonstances de son adoption ne sont pas préservées, l’empêchant d’exercer son droit d’accès à ses origines. De telles pratiques mettent en péril le respect des droits fondamentaux de l’enfant et notamment la garantie que la modification de l’identité de l’enfant qu’entraîne l’adoption soit bien conforme à son intérêt supérieur et que la préservation de ses origines soit assurée. Ce registre national (*Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos*) a été créé en 2004 (Bertole et Torralba, 2018 ; Ley 25.854). La loi de protection de l’enfance (Ley No

26.061, *Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*, 2005) et la loi sur l’adoption (No 25.854, *Guarda Con Fines Adoptivos*, 2003) gouvernent toute adoption sur le territoire.

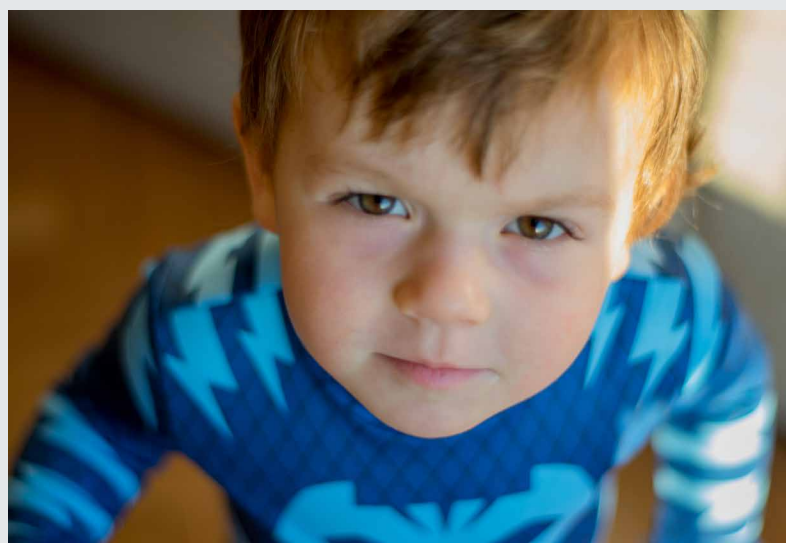
Si l’évaluation psychosociale des candidats s’avère positive, les candidats entrent dans la liste des « *Nómina de Aspirantes* » (art. 600), une étape obligatoire pour accéder à une proposition d’enfant — mais ce uniquement après avoir fermé toute possibilité de réintégration dans sa famille d’origine (art. 607 ; Bertole et Torralba, 2018) — deux conditions désormais essentielles pour la validité de l’adoption. Ces mesures étant les barrières principales à la réalisation d’adoptions « de fait » ou irrégulières. Toutefois, ces auteurs relèvent qu’un manque de flexibilité dans l’application de ces normes et une interprétation trop laxiste du principe de l’intérêt supérieur de l’enfant pourrait passer à côté de la singularité des besoins des enfants ; par exemple lorsqu’une adoption plus « informelle » était en train de s’établir avec des proches significatifs mais qu’une telle option se verrait rejetée par manque de suivi des procédures officielles (Bertole et Torralba, 2018) — en ce sens le paradigme de « situation irrégulière » et l’application de la loi qui s’ensuit peuvent limiter la considération réelle de l’enfant comme « sujet » de droit, qui doit être considéré dans sa particularité et son histoire :

« Les juges devraient comprendre que le caractère complexe, flexible et adaptable de l’intérêt supérieur de l’enfant leur impose l’obligation de l’ajuster et de le définir de manière individuelle, en lien avec la situation concrète des enfants impliqués, en tenant compte de son contexte, de sa situation et ses besoins personnels. » (Bertole et Torralba, 2018, p. 14).

C'est le juge en charge du processus d'adoption qui effectuera ensuite le jumelage entre les adoptants et un ou des enfants adoptables. Ce dernier a en principe, édicté par la loi (No 25.854, *Guarda Con Fines Adoptivos*, 2003) seulement 10 jours pour confirmer une proposition. Après l'attribution de la « garde pré-adoptive » (*guarda preadoptiva*), mais après un délai de 6 mois (art. 614) la suivant, le jugement d'adoption peut être émis (art. 316 et 317 du Código Civil, Bertole et Torraba, 2018) — c'est à l'intérieur de ce délai que les familles sont normalement évaluées pour leur lien en processus d'établissement avec l'enfant. Cependant, les parents biologiques pourraient encore retrouver leurs droits envers leur enfant et le réintégrer durant la même période.

Malgré la norme édictée avec précision, les observateurs rencontrés indiquaient en 2017, que ce délai était souvent et largement dépassé (mois, et même années d'attente). Dans les décisions, le droit à l'identité est aussi reconnu que le droit à la protection dans la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant; ainsi il arrive que le juge puisse défaire la recommandation professionnelle de placement adoptif et décider de privilégier le maintien des liens en valorisant, selon eux, leur caractère biologique. Si la décision va en faveur de l'adoption, l'identité peut encore être soutenue (droit à connaître ses origines) par maintien de certains contacts avec la famille. Dans toute décision le droit de l'enfant à faire connaître son opinion concernant son placement doit aussi être pris en compte (selon son âge et son niveau de maturité comme critères). Son consentement doit d'ailleurs être obtenu, à partir de l'âge de 10 ans, pour tout placement¹⁷.

De manière générale, c'est une solution de placement critiquée pour l'incertitude qu'elle induit pour le projet de vie permanent de l'enfant — tout en tentant de lui assurer cette stabilité (Bertole et Torraba 2018). Les mêmes doutes sur cette formule d'adoption ont été émises ailleurs dans le monde pour les formules de placement s'apparentant à la planification concurrente (notamment au Québec; Poirier et Pagé, 2015, Châteauneuf et Lessard, 2015 et en Grande-Bretagne; Selwyn, 2017) : une formule « hybride » d'adoption dans laquelle des postulants motivés par une adoption acceptent jusqu'à la décision du juge, d'être la famille d'accueil de l'enfant. Si cette option vise à stabiliser l'enfant en lui évitant une succession de milieux de placement jusqu'à son adoption — ou sa réintégration familiale, elle reste difficile dans les cas où la décision s'étire sur des années alors que l'enfant s'est déjà attaché à sa famille à intention adoptive, et particulièrement lorsque la décision judiciaire est à l'effet de le retourner dans sa famille d'origine après tout ce temps.



© Sebastian Buchhalter - Pixabay

¹⁷ www.jus.gov.ar/registro-aspirantes-con-fines-adoptivos.aspx

Encourager l'adoption en soutenant les familles

Si l'adoption se réalise, un programme professionnel de soutien post-adoption (*Programa de Apoyo Técnico y Acompañamiento a Familias*) est offert par la *Dirección General* (DNRUA), afin de soutenir les nouvelles familles pendant la période d'établissement du lien et jusqu'à l'adoption. Toutefois, des observateurs du milieu notent que ce travail s'ajoute à celui déjà très surchargé, des professionnelles en protection sur les mêmes heures — et que cela s'avère parfois impossible à offrir dans les circonstances.

Ces services sont encore distribués de manière inégale entre les régions; les zones rurales étant négligées pour l'accès à la préparation et au suivi post-adoption par du personnel spécialisé. Il y aurait en Argentine plusieurs professionnels souhaitant travailler avec des familles adoptives; toutefois aucune institution n'est en mesure leur offrir de la formation spécialisée ou une supervision en lien avec ce type de travail — ils acquièrent donc leur expérience « sur le terrain », en plus de leur charge de travail en protection. Initiative d'avant-garde, les « Écoles de parents » fondées dès les années 1950 par la psychanalyste Eva Giberti, se sont répandues sous forme d'ateliers de discussion durant la phase pré-adoptive (*Foro de adopción*). Aucun service post-adoption gouvernemental n'est offert une fois l'adoption prononcée — dès que l'enfant est sorti du système — les parents adoptifs doivent généralement consulter auprès d'un organisme ou un professionnel en pratique privée ou communautaire. Les « *Foros* » ou groupes d'adoptants en attente, existent depuis plus de 20 ans dans la province de Buenos Aires et constituent un lieu de sensibilisation aux enjeux de l'adoption et aux besoins de l'enfant.

Malgré ces encouragements, des candidats motivés finiraient par abandonner le processus car l'attente administrative et juridique devient souvent trop longue. Il arrive aussi qu'ils voient leur projet refusé par un juge, pour ce qu'ils identifient comme des raisons personnelles, arbitraires (préférence pour les couples mariés; préjugés envers les parents célibataires, préférence pour le maintien des liens biologiques, etc.).

À l'inverse, d'autres observent qu'il faudrait être encore plus prudent et prendre plus de temps — au niveau des évaluations des postulants, qui sont parfois expédiées par désir de placer le plus d'enfants possible mais devraient être plus attentives à bien préparer les candidats pour éviter une décision d'adoption basée sur l'urgence ou qui ne saisirait pas l'ampleur des besoins de l'enfant, incluant celui de pouvoir accéder à ses origines. Autrement dit, on regrette que les évaluations et le soutien pré-adoptif soient trop limités; en revanche de bonnes candidatures peuvent être perdues dans les délais administratifs et judiciaires, qui dépassent de loin les prescriptions de la loi pour donner un projet de vie familial aux enfants.

Un bon nombre d'argentins se sont inscrits au registre d'adoption dans les années récentes : en 2016, le *Ministerio de la Justicia* dénombrait 5700 familles inscrites au registre de « *guarda con fines adoptivos* ». Comme dans les autres pays toutefois, il y a discordance entre les souhaits des adoptants, les caractéristiques des enfants demandés — et ceux qui sont réellement disponibles à une adoption. Selon cette autorité, 92 % des postulants ont demandé un enfant de moins d'un an ; seulement 1.3 % acceptaient un enfant de plus de 12 ans. 75 % n'accepteraient pas un enfant avec un problème de santé ou des besoins spéciaux¹⁸. Ici aussi, le discours et l'idéalisation de la parentalité de type biologique, et normative, règnent et empêchent les enfants abandonnés de trouver une famille — surtout, comme nous l'indique le rapport UNICEF (2016) que la majorité des enfants en besoin d'une famille ont entre 6 et 12 ans, et sont issus de la violence, de la maltraitance. Une discordance entre la manière dont ils sont représentés par certains adoptants et leur état de fait pose une limite à leur possibilité d'appareillement.

Aussi et sur le plan culturel, des observatrices locales nous font remarquer que les argentins croient encore beaucoup aux liens biologiques et à leur maintien — coûte que coûte ; que suite à l'époque de dictature et autres crises sociopolitiques, la méfiance de la population reste grande envers les institutions en général ; que leurs mauvaises expériences (avec les allégations de corruption, la bureaucratie très élevée) peut faire hésiter des adoptants potentiels à se tourner vers l'adoption du système public. À un tel point que certains auraient risqué des adoptions illégales, privées et monnayées — pour ne pas avoir à transiger avec ce système ; affectant gravement le droit de l'enfant à la préservation de son identité. Aussi, il existerait encore comme dans les autres pays, une perception faussée dans la population que l'adoption est très coûteuse ou très compliquée, qui limite les offres d'adoption pour les enfants.

Afin d'encourager la pratique, le gouvernement fait la promotion d'enfants à adopter sur son site web (sans les identifier mais en donnant des caractéristiques permettant aux adoptants potentiels de les imaginer), afin de laisser savoir au public qu'ils sont en besoin d'adoption. On y diffuse également l'idée que l'adoption est une option valide, positive pour fonder ou compléter une famille. La promotion de l'adoption des enfants plus âgés, avec des besoins spéciaux fait aussi partie de ces efforts, entre autres lors des discussions animées dans les communautés (les *charlas adoptivas*) — on cherche à y sensibiliser des adoptants potentiels.

¹⁸ <http://www.casarosada.gob.ar/gobierno-informa/35838-como-adoptar-en-la-argentina-mas-de-cien-personas-participaron-de-las-charlas-orientativas>

Portrait des jeunes placés en Argentine : entrée tardive, instabilité et enjeux d'autonomie

En Argentine, la majorité des jeunes ont entre 6-12 ans lorsqu'ils intègrent une institution — soit beaucoup plus tardivement que les autres pays analysés ici. En contraste, il ne s'agit donc plus aussi souvent de jeunes enfants ayant « grandi dans le système » en bas âge — ces jeunes auraient plutôt subi des conditions de violence ou autre adversité plus longtemps dans leur famille d'origine avant d'aboutir en foyer (*Centros de atención residenciales* ou autre), à l'âge scolaire.

UNICEF a mis à jour en 2016¹⁹ son portrait des enfants vulnérables pour le pays et y inscrit une baisse assez importante, entre les années 2011 et 2014 du nombre d'enfants sans soutien familial : de 14.675 à 9219, soit 37% de réduction. En 3 ans, la baisse variait toutefois énormément selon la région (entre 7 et 48% de diminution d'enfants placés). Selon le même rapport de 2016, la plus grande proportion d'enfants placés est dans le groupe des 6-12 ans, qui reste tout de même en augmentation (de 29% à 40%) depuis 2011. Ces situations peuvent dénoter un manque de détection précoce des situations de difficultés familiales graves, laissant place à une détérioration aboutissant à un placement à ces âges. La proportion des autres groupes d'âge placés (les moins de 6 ans et les plus de 13 ans) a cependant baissé. Les motifs de séparation familiale et d'institutionnalisation étaient en 2016 majoritairement la violence et la maltraitance subie (53%), l'abandon (23%), l'abus sexuel (19%).

Selon un organisme de défense des droits de ces jeunes que nous avons rencontré, DONCEL, des politiques vont souvent les contraindre à changer plusieurs fois d'institution au cours de leur jeunesse : parce qu'ils ne correspondent plus aux critères, parce qu'ils ont fugué, etc. Ils sont ainsi privés de toute opportunité d'effectuer des liens durables permettant une certaine reprise de leur développement affectif et de leur construction identitaire ; empêchés de préserver leurs amitiés, et d'établir une continuité au sein d'une vie déjà lourdement marquée par l'abandon, les ruptures traumatiques et la violence.

« Comme une personne en développement... qui grandit avec des droits... qui grandit avec un droit de grandir! » (Participant)

Bien que la loi décourage les placements institutionnels et souhaite les limiter dans le temps ; l'organisme constate que pour le moment, ce principe n'est pas suffisamment appliqué. La possibilité de faire placer l'enfant en adoption n'y serait presque jamais entrevue ; selon eux plusieurs juges prennent encore leurs décisions sur la base de stéréotypes négatifs envers l'adoption ou autres plutôt qu'en respect de leur propre loi. Ainsi ils continuent à recommander la « tutelle » et donc, l'institutionnalisation — une autre participante a mentionné une « culture de tutelle » en Argentine — le « parent » demeure donc l'État.

¹⁹ UNICEF (2016). Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina. 235 págs.

« (...) il me semble qu'il y a une persistance du système tutélaire, institutionnel, historique en Argentine qui se poursuit et prend beaucoup de place... Il y a plusieurs institutions qui sont religieuses et historiques en Argentine qui se sont occupées des soins aux enfants. Et faire bouger ces structures, bouger cette structure idéologique, penser à ce changement de paradigme... et bien ils ne le font pas... peut-être par manque de décision de l'État... parce que c'est une évidence démontrée que cela non seulement vulnérabilise le droit de l'enfant à vivre en milieu familial, mais aussi les résultats d'une vie institutionnelle ne sont pas positifs. » (Participante)

Les solutions sont ainsi caractérisées comme étant trop souvent temporaires pour ces jeunes — plutôt que de donner des options de permanence pour leur filiation et leur développement socio-affectif, leur construction identitaire. Puisqu'aucun subside n'est versé aux systèmes familiaux d'accueil privés, on explique que bien peu d'argentins se sentent encouragés à exercer leur « devoir de solidarité sociale » en accueillant à leurs frais un de ces enfants dans leur propre foyer — ce qui contribue à perpétuer le placement en institution.

Selon la *Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar* (RELAF), une grande diversité de familles d'accueil sont reconnues au pays. Elles sont toutefois réunies par une définition commune : le recours à cette modalité de placement est une pratique qui rend possible pour un enfant d'accéder à un milieu familial lorsque sa famille d'origine n'est pas en mesure d'en assumer les soins. La famille d'accueil (*acogimiento familiar*) est responsable de tous les soins à l'enfant sans toutefois y être unie par un lien de filiation. Elle exerce toutes les obligations relatives à son éducation et s'engage à respecter ses droits, incluant celui de connaître son histoire et de protéger son identité — tel que prévu dans les articles 10 et 11 de la loi de protection (Ley 26061; RELAF, 2020) : la famille d'accueil est considérée comme un outil de protection intégrale de l'enfant tout comme l'adoption mais reste une solution temporaire. En principe l'enfant y séjourne jusqu'à ce que les conditions soient réunies pour un éventuel retour dans sa famille d'origine. Il existe aussi un système de famille d'accueil par les proches (*acogimiento por familiares*). Tant les adultes reliés à l'enfant par des liens de sang que des proches significatifs mais non-reliés (amis, voisins) peuvent l'accueillir. Ces options sont favorisées afin de maintenir les liens affectifs comme identitaires pour l'enfant ; bien qu'il soit possible d'accueillir un enfant en étant étranger à lui.

En Argentine, les politiques d'accueil sont régies par la *Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral de la Subsecretaría de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia* du SENAF — mais l'accueil familial est régi par des organismes provinciaux²⁰. Ces organismes doivent s'engager par ailleurs, à faciliter la réintégration familiale de l'enfant ou le maintien de liens après le placement ; que ce soit par la recherche, la localisation ou l'obtention d'informations sur ses parents d'origine (RELAF). En principe, la famille d'accueil est donc une modalité dite « d'exception », qui ne devrait pas se substituer à la famille d'origine ; elle doit être régulièrement révisée.

En rapport aux institutions, la famille d'accueil est privilégiée dans la loi, surtout pour les moins de 3 ans. Selon RELAF, il n'existe pas de classification de famille d'accueil spécifique pour les enfants avec besoins particuliers bien que cela existe ; aussi le manque de préparation de toutes ces familles d'accueil serait un enjeu ; bien qu'elles soient à la base évaluées par des professionnels avant d'entrer dans ce rôle. Un modèle de préparation à l'accueil serait toutefois en diffusion pour usage par les professionnels (*Familias Cuidadoras* de Jorge Giglio). Chaque programme appliquerait ses propres mécanismes d'évaluation et de soutien aux familles d'accueil. Pour l'organisme RELAF, bien que plusieurs développements aient eu lieu pour améliorer le modèle de famille d'accueil et l'adapter aux besoins diversifiés des enfants, et bien qu'il existe en Argentine une culture d'accueil « informel » des enfants dans les communautés, un obstacle majeur resterait le manque de décision politique permettant sa formalisation, et son recours systématique : lorsqu'un enfant se retrouve

sans soutien familial ou qu'il est trouvé, l'institutionnalisation reste le recours majoritaire.

Les très faibles efforts de réintégration familiale en contexte protecteur (famille élargie), d'adoption ou tout autre action une fois que les jeunes sont entrés en institution sont aussi critiqués par UNICEF, ainsi que par les acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude. En effet, ceux qui quittent l'institution le font majoritairement par retour dans leur famille d'origine (68 %), mais sans que ne soient nécessairement résolues les problématiques de maltraitance ; sinon ils quittent les foyers par atteinte de l'âge de majorité (par motif légal ; 20 % d'entre eux). Très peu accèdent à une adoption dans les faits (seulement 8 %). UNICEF (2016), qui rapporte ces chiffres, commente que la nouvelle norme visant à limiter la durée du processus de décision juridique (*Código Civil y Comercial, 2015*) doit encore démontrer des résultats et s'appliquer en coordination avec les organismes du pouvoir exécutif argentin pour atteindre les cibles.

²⁰ Comme le veut la loi — Ley Nacional 26061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes — qui organise la protection des enfants à trois niveaux : fédéral, provincial et municipal.

UNICEF (2016) note également que la protection offerte aux enfants est encore loin d'être égale au pays; comme c'est souvent le cas les déterminants sociaux agissent : elle varie selon les conditions sociales de leur famille et du lieu de résidence de cette dernière en Argentine. Tant les garanties légales que les soins, la qualité des interventions, les dispositifs légaux et les cultures organisationnelles varient énormément selon les régions du pays. Elle relève que dans certains cas, les nouvelles normes sont animées auprès du personnel et dans d'autres, non ; aussi que la séparation des registres d'adoption entre le niveau administratif et judiciaire, plutôt qu'un registre unique, comme ce devrait être le cas avec le registre national, complique la transmission des informations, l'application et l'orientation des nouvelles politiques d'accès à l'adoption. Autre obstacle qu'ils relèvent, lorsque les fonctionnaires n'appliquent pas les droits de l'enfant en persistant à le restituer à sa famille en cas de maltraitance, plutôt qu'en interpellant les autres options d'accueil de la famille élargie ou de la communauté.

L'organisme dénote enfin, que la protection des droits des enfants sans soutien familial n'est pas une priorité actuelle de l'État argentin, surtout du fait qu'on permette encore l'existence de systèmes qu'il qualifie de désarticulés, privés et non contrôlés; si publics, non adéquatement supervisés ni formés pour l'accueil d'enfants abandonnés et victimisés. Variable autre qui complique l'application uniforme des politiques, l'Argentine est constituée de provinces, chacune ayant sa propre loi de protection, qui doit appliquer les principes généraux de la loi nationale. Dans tous les cas, s'ajoutent au moins trois niveaux de gouvernance qui peuvent intervenir dans les situations (municipal, provincial, et national); en ajoutant les difficiles rapprochements

intersectoriels (publics, privés, caritatifs) parmi les acteurs s'occupant des jeunes sans soutien familial. Il existe donc ici en plus, une complexité structurelle, qui peut rendre très ardue la diffusion, l'application d'une loi et l'attribution de ressources bien coordonnées pour effectuer les changements.

Efforts de désinstitutionalisation, de décentralisation et de prévention

« C'est la limite du modèle institutionnel de soins... il ne peut pas imiter le modèle familial. Il ne le peut pas, en définition. » (Participant)

Lorsque le placement familial de l'enfant s'avère impossible; puisque le recours à l'institutionnalisation à majorité est encore très présent, des programmes d'autonomisation ont été créés et appliqués afin de faciliter leur sortie des institutions; dont celui de *Doncel Argentina*²¹, le seul organisme de la société civile qui accompagne les jeunes à la sortie de leur long séjour en foyer et après, parfois tout au long de leur vingtaine. Selon leurs observations, les jeunes sont trop souvent « jetés à la rue » à leur sortie, sans être autonomes, et sans que l'institution les aient préparés à la trop grande « liberté » que leur confère la sortie du système. Le placement à long-terme pose le problème d'une privation de libertés, et du peu d'opportunités données aux jeunes pour apprendre à les exercer — en maintenant des pratiques « homogénéisantes » qui ne tiennent pas compte des besoins de chaque jeune :

« Le système d'accueil doit donner des opportunités aux jeunes pour exercer leurs libertés » (Participant)

²¹ <https://doncel.org.ar>

En fait, il existe selon une représentante de l'organisme une culture de « non-croyance » envers les forces et capacités de ces jeunes au quotidien ; et une distorsion de l'idée de soin ; et ce même parmi les membres du personnel adultes qui s'en occupent en foyer et sont leurs seules figures significatives « ils ne savent pas, ils ne peuvent pas »²². Il persiste beaucoup de peur de les laisser faire, de les laisser prendre un peu plus d'autonomie, par exemple, de les laisser prendre l'autobus seul. Non seulement leur droit à une continuité identitaire est déjà atteint par leur institutionnalisation et le non-accès à un statut : ces jeunes qui grandissent dans ces circonstances développent une perception d'eux-mêmes très limitée et négative :

« Une idée qu'ils... sont ignorants, ne peuvent pas, ne sont pas suffisamment responsables... ce qui coupe toutes les libertés que peuvent avoir les adolescents... » (Participante)

C'est le discours souvent entendu lors de leurs ateliers de formation au personnel institutionnel — c'est à dire une croyance forte à savoir qu'il ne vaut pas la peine de donner des opportunités d'apprentissage, d'encourager la réussite, ni de donner des responsabilités ; puisqu'ils estiment ces jeunes abandonnés incapables d'apprendre, non-intéressés — et justifiant de les garder dans un cadre autoritaire, enfermés, et sans autonomie. Ce qui rejoint l'idée de plusieurs auteurs latino-américains — à savoir que l'enfance comme construit social est à la fois teinté de la représentation de sujets vulnérables à protéger ; et de « problèmes » à contrôler (Villalta, 2013).

Le personnel institutionnel en Argentine, comme ailleurs en Amérique latine, est au bas de l'échelle salariale et professionnelle ; n'a aucune formation de base qui lui permettrait de mieux comprendre et accompagner ces jeunes. Dans les foyers privés et régionaux, il n'existe la plupart du temps aucune ressource professionnelle (psychologue, travailleur social, éducateur) pour les assister dans leur travail non plus. Peu ou pas de surveillance ou d'inspection de ces foyers ne serait faite par les autorités ; alors que la loi 26.061 est mise en œuvre au niveau des provinces, c'est-à-dire de manière décentralisée et différemment selon les ressources disponibles.

Décentraliser en uniformisant les pratiques de qualité

Tous les rapports et observateurs mentionnent l'importance de décentraliser l'application de la loi de protection intégrale (Ley 26.061) par les 23 provinces — mais en uniformisant leur capacitation ; en particulier la ville autonome de Buenos Aires, qui regroupe la grande majorité des enfants sans soutien familial parmi toutes, soit 45.3% (*Ministerio de Desarrollo Social de la Nación* et UNICEF, 2015, p.20). Le processus de décentralisation de la loi de protection vers les provinces et le renforcement des organes administratifs sont aussi associés par ces observateurs au changement souhaité. Chaque région possède son propre organisme gouvernemental chargé d'appliquer la loi de protection intégrale sur son territoire. Toutefois le nombre et le type de services dits « décentralisés » varieraient grandement dans chaque région (UNICEF, 2015, p. 18). Aussi, la décentralisation n'a pas que des avantages — il est plus difficile d'implanter des politiques de services standardisées et couvrant tous les enfants dans leurs droits à parts égales ; à être accompagnés et défendus, lorsque chaque province peut mettre en œuvre ce qu'elle veut.

22 « No saben-no pueden »



© Herney Gómez - Pixabay

Il n'y a donc pas de systématisation dans l'application de la loi de protection, ni dans la mise en disponibilité de programmes d'appui à l'autonomie des jeunes. Par exemple, ceux qui font partie du programme de DONCEL vont bénéficier de l'appui à l'entrée et à la transition à la vie adulte ; avec un petit subside versé en fonction d'un accord négocié avec le gouvernement dans le cadre d'un programme d'employabilité (accepté dans la loi en 2017 — *Ley de egreso* 27.364, qui consacrait en plus l'égalité de droits des jeunes placés avec celle de tout jeune vivant dans sa famille.) Ceux qui ne font pas partie du programme (*Programa de acompañamiento a jóvenes sin cuidados parentales*) mis sur pied n'étaient toutefois pas protégés au moment de l'étude. DONCEL fût à l'origine de la création de cette loi.

Comme partout, les acteurs évoquent la prévention, la nécessité d'application de moyens préventifs des difficultés familiales graves et des séparations traumatiques, en lien avec le concept de protection intégrale. Le moyen de prévention qui a été le plus fréquent en date est l'intervention familiale visant à appuyer les parents dans leurs responsabilités de soin envers leurs enfants. Peu de provinces cependant, identifient l'appui socioéconomique aux familles comme premier facteur (UNICEF, 2015) ; pourtant essentiel à la protection de l'identité de l'enfant au niveau de ses relations familiales.

Pour d'autres acteurs, la véritable prévention qui serait encore négligée par le gouvernement argentin prendrait d'abord la forme de politiques sociales : donnant accès à la contraception et à l'avortement²³ pour les adolescentes et très jeunes femmes qui se retrouvent seules avec une grossesse non-désirée ; pour le soutien financier aux mères monoparentales qui gardent leur enfant afin qu'elles ne soient plus autant contraintes à les abandonner. Pour elles, c'est ce qui perpétue avant tout le cycle d'abandon-institutionnalisation des enfants depuis toujours ; et de telle sorte, prévenir la privation d'identité pour ces derniers.

De manière générale, les observateurs de l'UNICEF (2015) comme d'autres, mettent en lien tout changement dans le respect des droits des enfants sans soutien familial avec : une meilleure articulation entre les organismes publics, la décentralisation des services de protection sur les plans administratifs et financiers, la formation des organismes et foyers, et le renforcement des pouvoirs administratifs, et un meilleur fonctionnement intersectoriel des programmes de l'État et communautaires, préventifs et curatifs. Selon UNICEF, l'intensification et l'appui aux programmes préventifs a permis de faire diminuer le recours aux mesures légales d'exception, qui causent majoritairement la séparation des familles. L'adoption, cependant, reste problématique ; selon les auteurs en raison d'une « dissociation » des pouvoirs juridiques et administratifs qui persiste dans plusieurs régions. Bien qu'abordée comme « ultime recours », l'adoption reste ici aussi considérée comme une alternative essentielle à promouvoir dans la stratégie nationale de désinstitutionalisation.

²³ L'avortement étant désormais permis au pays sous certaines conditions depuis décembre 2020 ; malgré les débats qui persistent sur le sujet : <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55482291>



©Lalo Goldblat - Pixabay





Discussion

les éléments transversaux de
l'adoption dans les pays étudiés
en Amérique du Sud



Cette étude a donc permis l'identification d'éléments communs venant limiter la protection des droits des enfants vulnérabilisés par la perte de leurs liens familiaux. Ils relèvent de plusieurs niveaux systémiques, de la relation entre les acteurs, de l'organisation des actions visant à garantir l'application des diverses réformes, et de tangentes culturelles bien ancrées qui marquent les discours, puis la manière de prendre en compte ces situations fragiles et complexes. Nous avons aussi pu constater que chaque pays a son contexte historique, légal et sociétal bien distinct; ce qui fait varier l'accès aux enfants à un milieu familial protecteur et garant de leur droit à l'identité.

Pour conclure, nous relèverons des facteurs qui ont, dans nos analyses, marqué les transformations actuelles des systèmes de placement dans ces pays; laissant entrevoir aussi des pistes d'amélioration dans les années futures.

Diminution des adoptions internationales sans le développement correspondant d'un système de placement local

Dans tous ces pays, le fait qu'il y ai eu un arrêt ou une baisse significative de l'AI dans les 20 dernières années n'implique pas nécessairement ni automatiquement une hausse des adoptions au niveau local. Cette progression a toutefois eu lieu dans certains pays (Colombie, Chili, Pérou), mais après plusieurs années d'implantation de mesures pour la stimuler de la part des gouvernements, parfois concertés avec les organismes de la communauté. Sous-jacente et essentielle, le développement d'une culture positive de l'adoption prend du temps — mais surtout, des efforts de revendication et de promotion communautaire en provenance des organisations de la société civile et religieuses. Les efforts de coordination, de dialogue et d'efforts concertés entre des Autorités centrales et ces acteurs ont déjà commencé à porter leurs fruits — tandis que le manque de soutien aux organismes et leur isolement par rapport aux ressources institutionnelles furent décriés comme obstacles majeurs à l'avancement des situations des enfants.

Ainsi, ces pays d'origine du Sud ont eu beaucoup moins recours à la solution de l'AI en lien avec ces efforts — ce qui est une marque de succès en quelque sorte pour leur respect du principe de double subsidiarité, pilier de la Convention de La Haye de 1993. Ce que les acteurs du terrain déplorent cependant, c'est que le changement s'est parfois fait trop vite, et sans sécuriser les conditions suffisantes pour tout de même respecter l'intérêt supérieur des enfants. Ces lacunes ont été situées à plusieurs niveaux dans le continuum de prise en charge des enfants abandonnés/délaissés ou en maltraitance familiale. Plusieurs enfants ont ainsi subi des violations de leurs droits fondamentaux, ne bénéficient pas des soins ni de l'accueil nécessaires et essentiels à leur développement global, et restent malgré tout institutionnalisés malgré les réformes à grande échelle promouvant leurs droits. Ceci laisse à penser que les « moratoires » ou décisions d'arrêt des AI devraient davantage être échelonnés, et que des milieux alternatifs de placement de type familial devraient avant toute chose, être sécurisés. Aussi, le fait de ne pas procéder à l'attribution d'un statut légal, identitaire, pour chaque enfant, ne rend pas réellement justice à l'intention première du principe de double-subsidiarité : celle d'assurer une continuité identitaire. Enfin, la difficulté des familles indigènes à accéder aux registres civils pour faire enregistrer leur enfant persiste ; et on peut se questionner sur le respect de la continuité des origines au sens culturel et linguistique dans leur cas, même lors d'une adoption locale²⁴.

Des systèmes de protection faibles et une absence de politiques de développement intégral pour les enfants

Racine de la problématique relevée dans tous les cas : le fait que ces familles n'ont qu'un très faible accès à une protection sociale, tant de l'État que dans leurs communautés, et restent en situation précaire, de vulnérabilité importante. Le système n'identifie pas les familles avec les besoins d'appui les plus grands, jusqu'à ce qu'un bris de droit des enfants, déjà répété, ne survienne, et que l'abandon ou la maltraitance ne soit déjà survenus. Les professionnels des systèmes de protection doivent alors affronter des situations hautement complexes, lourdes, en disposant de peu de ressources (économiques, humaines, de formation et de supervision). Le manque d'investissement des États couplée au manque de politiques de développement intégral de l'enfance se répercutent ainsi sur la qualité de vie des familles, sur la qualité des services préventifs offerts, et ultimement, sur les droits des enfants — puisque tout reste au niveau des principes, sans loi venant encadrer leur application. Cet état de fait reste contraire aux Lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement des enfants de 2009, qui promeuvent la prévention de séparation des familles et le respect des principes de nécessité et du caractère approprié de la mesure.

²⁴ Comme prévu à l'art. 20.3 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Plusieurs des pays d'origine étudiés ont adopté une logique néo-libérale dans leur gouvernance, déléguant ainsi presque toute responsabilité de protection et de travail préventif au secteur religieux/caritatif, ou privé. Dans une logique subsidiaire de l'État, les investissements ont continué à se concentrer sur les interventions curatives et donc, arrivent très mal à réparer tous les pots cassés dans les services de protection. Ces derniers sont mal équipés pour offrir l'intensité et la qualité de services nécessaires à ces enfants. Les enfants qui ne peuvent être réunis avec leur famille, parce qu'abandonnés, délaissés ou aux prises avec des situations familiales ne pouvant être améliorées à court-terme, restent pris en très grands nombres sans statut, sans protection, ni projet de vie alternatif. Sur ce plan, malgré les réformes d'adoption locale, les mécanismes bureaucratiques, légaux et intersectoriels sont tellement complexes et lents que très peu se concrétisent. À un tel point que la majorité, dans chaque pays, arrivent à majorité encore institutionnalisés avec leurs droits brimés.

Nos participants ont bien indiqué que plusieurs facteurs idéologiques sous-jacents à ces cultures, participaient aussi à cet état de fait : persistance de l'idéalisation du lien biologique (sans pour autant favoriser les liens identitaires) ; traumatismes collectifs associés aux nombreuses appropriations d'enfants et abus des États dans le passé récent ; culture de tutelle et de dévalorisation des jeunes ne correspondant pas aux attentes (dont ceux avec des besoins

spéciaux). En même temps, des tables de dialogue (au Pérou) et des liens établis entre les services d'adoption institutionnels, les associations et les chercheurs (au Chili notamment), permettent de nuancer les perceptions et de travailler ensemble à des interventions de placement adoptif plus respectueuses des divers droits des enfants.

Cela étant en réponse à un autre facteur qui a été fréquemment observé par nos participants : une fragmentation entre les secteurs d'attention à l'enfance, et des difficultés à faire parler et collaborer les services. Que ce soit entre secteurs (prévention-protection ; protection-adoption), entre régions centrales et éloignées, ou entre professionnels (sociaux, administratifs et judiciaires) ; entre le public et le privé, ce manque d'unité et de dialogue fragilise la prise en charge de ces enfants. Les acteurs rencontrés soulignent la nécessité d'investissements massifs et définitifs des gouvernements pour financer les services — mais par-delà des questions budgétaires, que ces derniers assument un rôle de coordination, de répartition des ressources et de formation des professionnels avec un investissement dans le soutien aux familles (d'origine comme adoptives). Ces efforts ont commencé à se mettre en place, sans être généralisés, par l'entremise d'associations, de collaborations entre certains milieux, par alliances professionnelles ou avec des foyers.

Enfin, il persiste dans tous ces pays une fragilité systémique, dans le manque de prévision de milieux alternatifs aux institutions et à l'adoption, des extrêmes comportant tous les deux des éléments pouvant fragiliser les droits des enfants (à grandir en famille, à accéder à leur identité d'origine). Les familles d'accueil permanentes, dont le modèle de familles d'accueil à des fins d'adoption (planification concurrente ou « *concurrent planning* ») brillent par leur absence, sauf certains projets portés par le secteur privé ou programmes peu développés. Ces familles ont pour but de fournir immédiatement une sécurité et une stabilité à l'enfant en processus de réintégration familiale en prévenant le recours aux institutions comme milieu de vie. Aussi, si la décision est à l'effet que l'adoption serait dans son meilleur intérêt, ce modèle évite de perturber à nouveau l'enfant placé dans une famille temporaire et lui permet d'intégrer, pour de bon, la même famille qui devient alors adoptive²⁵. Toutefois, le recours à cette formule de placement adoptif peut s'avérer problématique dans certains pays où le placement en familles d'accueil est quasi inexistant — cela aurait mené à la création d'une « voie parallèle » pour éviter les procédures plus complexes d'adoption et ainsi se faciliter l'accès à cette dernière. Ainsi, les plans d'intervention lorsqu'il y en a, visent soit la réintégration familiale (peu possible dans bien des cas, ou peu supportée par des services spécialisés permettant d'aborder les traumatismes subis) ; soit l'adoption. Ils ne sont que peu supportés par une analyse approfondie des besoins et intérêts singuliers à la situation de chaque enfant.

La réunification peut impliquer un risque de re-vulnérabilisation des droits par la récurrence de mauvais traitements ; mais l'adoption implique une rupture totale des liens — l'effet de l'adoption étant plénier dans tous ces cas de figure. Quelle option choisir pour éviter de brimer encore plus les droits d'un enfant ? Cela ne donne que peu de marge de manœuvre, par exemple pour les enfants qui pourraient tout de même bénéficier de la préservation de certains liens avec leur famille ou communauté d'origine — tout en se voyant garantis des soins de qualité, une continuité de liens affectifs sécurisants, jusqu'à et au-delà de leur majorité. Parmi les solutions à avancer, serait une meilleure sensibilisation des acteurs à l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, basée sur des critères objectifs prenant en compte la situation et les besoins singuliers de chaque enfant.²⁶



© Romina Veliz - Unsplash

²⁵ Voir à cet effet le modèle anglais de *Concurrent planning*, et au Québec le programme d'adoption Banque-Mixte offert depuis les années 1980 en protection de l'enfance (Pagé et Poirier, 2015 ; Selwyn, 2017 en G.B.).

²⁶ Sur ce point le guide du HCR mis à jour récemment sur la détermination de l'intérêt supérieur des enfants est un outil clé. <https://www.refworld.org/pdf/5c18d7254.pdf>

L'enjeu de poursuivre les adoptions internationales tout en protégeant, systématiquement, l'intérêt supérieur de l'enfant, reste une source de questionnement. Cette solution, de dernier recours comme tous les pays se sont mis d'accord en adoptant la Convention de La Haye de 1993 et son principe de double-subsidiarité, ne doit pas faire l'économie de développement de politiques et d'actions de protection adéquates, accessibles, ni de l'investissement dans un système de prévention des difficultés familiales graves. Les décisions sur l'avenir d'un enfant devraient de l'opinion de tous, faire l'objet d'évaluations plus rigoureuses, et/ou mieux concertées — et non dépendre d'un pouvoir discrétionnaire, idéologique, porté par certains juges et intervenants. Le maintien des liens et la continuité identitaire d'un enfant ne devraient pas être confondus avec une supériorité, non-démontrée, des liens du sang.

En résumé, il est nécessaire plus que jamais d'accentuer le passage des principes de la Convention de la Haye, à l'action. Alors que plusieurs pays tentent de s'aligner rapidement à ses principes, cette étude a démontré le caractère essentiel d'efforts conjoints pour garantir ses conditions adéquates d'implantation au-delà du système essentiellement d'adoption, mais aussi de protection de l'enfance ; notamment au niveau du respect du double principe de subsidiarité.

Notre analyse, qui était structurée par la notion de champ social (Bourdieu, 1980), a aussi voulu prendre en compte la construction de narratifs sur l'enfant vulnérable et l'adoption, dans un espace social déterminé : celui de l'Amérique du Sud. Dans l'histoire d'un champ social, nous nous retrouvons face à des moments cruciaux qui permettent de grandes transformations : la période actuelle représente bien ce phénomène.

Ces transformations sont impactées par des pouvoirs asymétriques, par des luttes de reconnaissance entre les acteurs et entre secteurs (administratifs, cliniques, associatifs, législatifs). Le grand déséquilibre d'allocation de ressources comme leur manque d'investissement étatique ou le besoin de redistribuer cet investissement, accentue l'effet des problèmes sociétaux sur les enfants, et les collaborations.

Au-delà des facteurs explicatifs de surface (faits, décisions, principes énoncés, etc.), il faut donc prendre en compte toute cette dynamique de fond qui opère dans ces environnements socio-professionnels. C'est le cas dans chaque pays, et n'est pas limité à l'Amérique du Sud bien sûr ; alors que chacun contient son histoire sociale et culturelle, ses représentations distinctes de l'enfance et du rôle des acteurs dans l'amélioration de leur situation.

Comment sont gérées, au bout du compte, les origines de l'enfant ?

C'est comme si les besoins développementaux des enfants se retrouvaient compartimentés, alors qu'ils sont essentiels et fonction les uns des autres : le besoin de grandir en sécurité dans un milieu affectif stable, familial ne peut être dissocié du besoin identitaire — de pouvoir retracer le fil de son existence, savoir d'où on vient culturellement et pouvoir retracer l'histoire de ses liens, pourquoi ils se sont brisés ou distancés. Le principe d'intérêt supérieur revient sans cesse dans les nouvelles lois d'adoption de ces pays, anciennement d'origine, et cherchent à refléter l'esprit de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention de La Haye de 1993. Pourtant, ils l'appliquent de manière trop fragmentée, que ce soit par idéologie (le fait de prioriser un intérêt par rapport à l'autre), ou par manque d'alternatives médianes de placement qui permettraient de répondre à tous ces besoins en même temps. Or, l'adoption qu'elle soit locale ou internationale n'est pensée qu'en termes de rupture totale des liens. Son effet juridique plénier n'arrive pas à protéger le droit à l'identité culturelle ni à favoriser le maintien, sinon même la connaissance de ses liens familiaux d'origine. Aucune alternative n'y est prévue, comme l'adoption ouverte avec maintien de contacts, ni l'adoption simple qui reconnaît au moins légalement l'existence de la première filiation. Certains autres pays de la région ont initié des débats sur ces options, en particulier le contact post-adoption avec la famille d'origine, que ce soit dans la législation ou dans la pratique.

Choisir un droit par rapport à un autre est déchirant pour tout enfant, est en fait, une absence de choix dirigée par des systèmes qui fonctionnent encore, malgré toutes ces réformes, dans un esprit linéaire, binaire, de décisions extrêmes plutôt qu'orientées dans la complexité du développement de l'enfant. Aussi, on peut penser que les situations étant prises si tardivement dans le processus de vulnérabilité, que la prévention est déjà une option du passé, inaccessible. Et que les besoins de ces enfants, abandonnés, trouvés ou retirés pour mauvais traitements d'une gravité éclatante ; interpellent d'abord les autorités sur le plan du besoin de sécurité. Dans cette optique, le droit à l'identité apparaît comme un élément plus secondaire voire symbolique — alors qu'il est le socle de l'existence sociale, juridique, et psychologique de l'enfant comme personne, comme citoyen.



© Kolibri5 - Pixabay

Bibliographie

La situation actuelle des pays d'origine face aux changements normatifs en adoption internationale

Roby, J. L., et Ife, J. (2009). Human rights, politics, and intercountry adoption : An examination of two sending countries. *International social work*, 52 (5), 661-671.

Rotabi, K. S., et Gibbons, J. L. (2012). Does the Hague Convention on Intercountry Adoption adequately protect orphaned and vulnerable children and their families? *Journal of Child and Family Studies*, 21 (1), 106-119.

Selman, P. (2018). AFRICA : The "new" frontier for international adoption or the "final frontier" ? communication présentée lors de la sixième Conférence internationale sur la recherche en adoption (ICAR6), Montréal.

Piché, A. M., et Vargas Diaz, R. (2019). Enjeux actuels des pratiques en adoption internationale au Québec : narratifs de professionnels spécialistes. *Intervention*, no. 150. P. 61-72.

San Román, B., et Rotabi, K. S. (2019). Rescue, red tape, child abduction, illicit adoptions, and discourse : Intercountry adoption attitudes in Spain. *International Social Work*, 62 (1), 198-211.

RELAF. (2016). Cuidado de niños pequeños- Modelo para la Prevención del abandono y la institucionalización. 78 p.

Selman, P. (2009). The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century. *International Social Work*, 52 (5), 575-594.

Rojas Villagra, L. (Coord.) (2015). *Neoliberalismo en América Latina : crisis, tendencias y alternativas*. BASE.

Salazar La Torre, C. et al. (2011). Análisis de la situación actual de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres y en riesgo de perderlo. Report, Aldeas Infantiles SOS Bolivia, 245.

Bourdieu P (1980) *Questions de sociologie*. Paris : Éditions de Minuit.

Ouellette, F. R. (2005). Le champ de l'adoption, ses acteurs et ses enjeux. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 35 (2), 377-405.

Vigour C., (2005). *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte.

Méthodologie

Corbin, J., et Strauss, A. (2008). Strategies for qualitative data analysis. *Basics of Qualitative Research. Techniques and procedures for developing grounded theory*, 3. Londres, Royaume Uni: Sage Publications.

Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory*. Londres, Royaume Uni: Sage Publications.

Colombie

Bagglietto, Christina et **Piché, A-M.** Colombia : Marco normativo y contexto actual de la adopción. Boletín Mensual SSI- Centre international de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille/ Centro internacional de referencia para los derechos del niño privado de familia. (Décembre 2017, no, 217).

Brakman, S. V. (2019). The Principle of Subsidiarity in the Hague Convention on Intercountry Adoption: A Philosophical Analysis. *Ethics et International Affairs*, 33 (2), 207-230.

Chicoine, J. F., Germain, P., et Lemieux, J. (2012). Adoption internationale, familles et enfants dits « à besoins spéciaux ». *Cahiers critiques de thérapie familiale et de pratiques de réseaux*, (2), 155-183.

Código de la Infancia y la Adolescencia, 2013. ;

ICBF, 2016. Dirección de Protección Subdirección de Adopciones. Instituto Colombiano de bienestar familiar.

ICBF, Estadísticas 2016. http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/proteccion/programa-adopciones/ESTADISTICAS_PROG-ADOPCIONES_30-06-2017.pdf

ICBF, Estadísticas 2019 Subdirección de adopciones. Programa de adopción. <https://www.icbf.gov.co/estadisticas-del-programa-de-adopciones-31122020>. 16 p.

La Casa de la Madre y el Niño, <https://la-casa.org/fr/inicio-fr/>

Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia. Congreso de la Republica, Colombia.

Ley 1878 de 2018. Modificaciones al código de la Infancia y la Adolescencia. Congreso de la Republica, Colombia.

Ouellette, F. R., et Saint-Pierre, J. (2008). La quête des origines en adoption internationale. *Informations sociales*, (2), 84-91.

Piché, A. M. (2011). *La construction sociale de la relation adoptive : expériences parentales de l'adoption d'enfants grands à l'international* (Doctoral dissertation, McGill University).

UNICEF (2020). Situación de la Infancia. Retrieved from : <https://www.unicef.org/colombia/situacion-de-la-infancia>. Consulté le 22-05-2020.

Chili

Bacchiddu, G. (2016). La chilénización del propio entorno. Identidad y objetos en la vida de adoptados chilenos en Cerdeña, Italia. Dans Salvo-Agoglia, Irene (Ed.) *Adopciones en Chile : Políticas, intervenciones e investigación*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Castillo-Gallardo, P. E., et González-Celis, A. (2015). Infancia, dictadura y resistencia : hijos e hijas de la izquierda chilena (1973-1989). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (2), 907-921.

Fundación San José. (2015). *El Tiempo de los niños : tensiones y desafíos ante una nueva ley de adopción en Chile*.

Galleguillos, M. F. (2015). Adopción : interés superior del niño/a versus enfoque biologicista. En Fernández, P., Lara, A., Oltra, S. et Riquelme, P. (Comp.). *Infancias, Familias y Estado (87-100)*. Santiago de Chile : Ediciones UCSH.

Galleguillos, M.F et Jaque, N. (2017). Hacia la construcción de un sistema nacional de adopción. In Salvo Agoglia, I. (Ed). *Adopciones en Chile : Políticas, intervenciones e investigación*. Santiago : Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

García-Quiroga, M. G., et Hamilton-Giachritsis, C. (2014). "In the name of the children" : Public policies for children in out-of-home care in Chile. Historical review, present situation and future challenges. *Children and Youth Services Review*, 44, 422-430.

INFORME JELDRES (Informe de la comisión especial investigadora del funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (SENAME). 2014.

Ley 19.620. Dicta normas sobre adopción de menores. 1999. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, Chile.

Ley 20.032. Regula el régimen de aportes financieros del Estado a los colaboradores acreditados. 2005; 2019. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Pedro-Viejo, A. B. (2012). Adopciones especiales : ¿niños especiales para familias especiales? *Papeles del psicólogo*, 33 (3), 211-220.

Salvo Agoglia, I. Ed (2017). *Adopciones en Chile : Políticas, intervenciones e investigación*. Santiago : Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Salvo Agoglia, I., et Marre, D. (2020). Children forever : The search for origins among Chilean adults who were adopted. *Child et Family Social Work*, 25 (1), 127-134.

Selman, P. (2009). The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century. *International Social Work*, 52 (5), 575-594.

Selman, P. (2012). Tendencias globales en adopción internacional : ¿en el "interés superior de la infancia" ? *Scripta Nova XVI*, 395 (21), 1-XX.

Selman, P. (2012). Tendencias globales en adopción internacional : ¿en el "interés superior de la infancia" ? *Scripta Nova XVI*, 395 (21), 1-XX.011

SENAME (2018). Anuario estadístico Institucional. Chile : Servicio Nacional de Menores. Retrieved from : <https://www.sename.cl/web/index.php/anuarios-estadisticos-sename/>

SENAME. (2005). Balance de gestión integral año 2005. Retrieved from: <https://www.sename.cl/wsename/otros/gestion/BGISENAME2005.pdf>

SENAME (2020). Anuario estadístico 2020. UNICEF (2020). Legislación y derechos de la infancia. Retrieved from: <https://www.unicef.org/chile/legislacion-y-derechos>. Consulté le 22-05-2020.

Pérou

Congreso de la Republica, 2015. Procedimientos de adopción en el Perú. Informe de investigación 98/2014-2015.

Decreto de urgencia n°no. 001-2020 que modifica el decreto legislativo no. 1297. Decreto legislativo para la protección de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Poder Ejecutivo. El Peruano, Martes 7 de enero de 2020. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-para-la-proteccion-de-ninas-ninos-y-ado-decreto-legislativo-n-1297-1468962-4/>

ENDES. (2009). Perú Encuesta demográfica y de salud familiar. 455 p.

INABIF, 2012. Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF, en convenio con Buckner Perú. Experiencia desarrollada por INABIF y Buckner Perú para garantizar el derecho de vivir en familia de los niños niñas y adolescentes. Informe de sistematización. Lima.

INEI et UNICEF. (2008). Estado de la Niñez en el Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 192 p.

Leinaweaver, J. B. (2008). The circulation of children : Kinship, adoption, and morality in Andean Peru. Durham, EE.UU.: Duke University Press.

MIMP. (2020). Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables Estadísticas 2020. Niñas, niños y adolescentes (nna) adoptados/as a nivel nacional. https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dga/estadisticas/1_Estadisticas_DGA_al_2020-02-29_v2.pdf

MIMP. (2019). <https://www.gob.pe/mimp>

MIMP. (2019a). Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables Estadísticas 2020 Niñas, niños y adolescentes adoptados/as según origen de la familia. https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dga/estadisticas/3_Estadisticas_DGA_al_2020-02-29_v2.pdf

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (PNAIA 2021).

Comisión Multisectorial Permanente (2017). VI Informe anual de avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia PNAIA 2012-2021.

Ley No. 30362. Ley que eleva a rango de ley el Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021. 2015.

Reuben, W., et Cuenca, R. (2009). El estado de la indocumentación infantil en el Perú. Hallazgos y propuestas de política, Lima : International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.

Selman, P. (2011). Intercountry adoption after the Haiti earthquake : rescue or robbery? *Adoption et Fostering*, 35 (4), 41-49.

Selman, P. (2012). Tendencias globales en adopción internacional : ¿en el "interés superior de la infancia" ? *Scripta Nova XVI*, 395 (21), 1-XX.011

Shonkoff, J. P., Garner, A. S., Siegel, B. S., Dobbins, M. I., Earls, M. F., McGuinn, L.,... et Committee on Early Childhood, Adoption, and Dependent Care. (2012). The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress. *Pediatrics*, 129 (1), e232-e246.

Bolivia

Affaires mondiales Canada (2020). Résultats dans le monde — Bolivie. Gouvernement du Canada.

ALDEAS Infantiles SOS Bolivia (2017). Situación de derechos de los niños y niñas que perdieron el cuidado familiar o están en riesgo de perderlo.

CARITAS Bolivie (2014). Des familles d'accueil prennent en charge des enfants abandonnés. <https://www.caritas.ch/fr/nos-actions/dans-le-monde/enfants/boliviedes>

Fuentes F, Boéchat H and Northcott F (2012) Investigating the grey zones of intercountry adoption. In: International reference centre for the rights of children deprived of their family (ed). Geneva: International social service/Service social international.

Gobierno del estado plurinacional de Bolivia. *Código del Niño Niña y adolescente* (2012). Ley 2026. (Mise à jour : Ley 548, 17 de Julio 2014).

Gobierno del estado plurinacional de Bolivia, Ministerio de Justicia. (2017). Protocolo de adopción nacional.

Gobierno del estado plurinacional de Bolivia, Ministerio de comunicación. (2019). Promulgan ley para garantizar el derecho a la familia de la niñez boliviana en situación de abandono. 12 de Abril 2019.

HCCH (1993). Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption.

HCCH, 2020. The Apostille Convention enters into force for Bolivia.

La Prensa Latina, 2019. Protocolo de adopción nacional, Dirección General de Niñez y Personas Adultas Mayores, Ministerio de la Justicia, 2017; 12-04-2019.

La Razon (2018). Niños abandonados. 06-09-2018.

Ley de abreviación procesal para garantizar la restitución del derecho humano a la familia de niñas, niños y adolescentes. Ley No. 1168. Cámara de diputados, Bolivia 2019-2020.

Los Tiempos, 2018. Más del 50 % de los niños en orfanatos llegaron por maltrato o abandono. Publié le 06-09-2018.

Piché, A.-M. (2015). Bolivie : Causes de l'abandon et réponses-Les défis liés à l'instauration d'une culture de l'adoption domestique en Bolivie. Bulletin mensuel ISS Centre international de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille. (195), 9-11.

Piché, A.-M. (2015). Los retos de la adopción local en Bolivia. Academia.edu

RELAF. (2016). Cuidado de niños pequeños- Modelo para la Prevención del abandono y la institucionalización. 78 p.

Salazar La Torre CS, Escalante EC, Abularach KV, et coll. (2011) Análisis de la situación actual de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres y en riesgo de perderlo. Report, Aldeas Infantiles SOS Bolivia, 245.

UNICEF (2014). UNICEF annual report 2013, Bolivia

UNICEF (2016). Bolivia Annual report 2016.

UNICEF. (2018). Prensa: UNICEF organiza su quinto conversatorio #niñez360 y lo centra en la familia. 3 Septiembre 2018.

UNICEF. (2018º). Prensa: Al menos 6.400 niños viven en centros de acogida pese a tener

familiares. 11 Mayo 2018.

UNIGME. (2019). United Nations Inter-Agency Group for Child Mortality Estimation, Report September 2019.

UNICEF Bolivia. (2020). La Gobernación de Cochabamba, junto a UNICEF y la Cooperación Italiana aseguraron el derecho a vivir en familia de 305 de niños, niñas, adolescentes. <https://www.unicef.org/bolivia/comunicados-prensa/la-gobernaci%C3%B3n-de-cochabamba-junto-unicef-y-la-cooperaci%C3%B3n-italiana-aseguraron> 31-12-2020.

Argentine

Bertolé, C. y Torraba, E. (2018). El interés superior del niño como principio rector en materia de adopciones: controversias entorno a las guardas de hecho en el nuevo código civil y comercial argentino. *Perspectivas de las ciencias económicas y jurídicas*. Facultad de ciencias económicas y jurídicas de la UNLPam. P. 83-97.

Cardozo, G y Michalewicz, A. (2017). El paradigma de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: en la búsqueda de la plena implementación. Publicado en *Derecho de familia revista interdisciplinaria de doctrina y jurisprudencia*. No. 82. 18-51-1201.

Châteauneuf, D., et Lessard, J. (2015). La famille d'accueil à vocation adoptive : enjeux et réflexions autour du modèle québécois. *Service social*, 61 (1), 19-41.

Código civil y comercial de la nación. (2015). http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_la_Nacion.pdf

DONCEL- Asociación civil. <https://doncel.org.ar>

Ley 10.419. Procedimiento para la aplicación de los convenios sobre restitución internacional de niñas, niños y adolescentes y régimen de visitas o contacto internacional. Boletín Oficial, 27 de Enero de 2017.

Ley 23849. Apruébase la Convención sobre los Derechos del Niño. Octubre 16 de 1990.

Ley 25.854. *Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos*. 6 de enero 2004. El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Ley 26.061 "Protección integral de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes", Boletín Oficial: 30.767 del 26-10-2005.

Ley nacional 17. 364 Programa de acompañamiento a jóvenes sin cuidados parentales. <https://doncel.org.ar/2018/11/19/ley-nacional-27-364-programa-de-acompanamiento-para-el-egreso-de-jovenes-sin-cuidados-parentales/>

Pagé, G., et Poirier, M. A. (2015). Le placement en famille d'accueil en vue d'adoption. *La protection de l'enfance, la parole des enfants et des parents*, 219-231.

RELAF (Red Latinoamericana de acogimiento familiar). (2020). La situación del acogimiento familiar en Argentina. Informe Preliminar. https://www.relaf.org/biblioteca/AF_en_Argentina.pdf Consultado le 26-07-2021.

Selwyn, J. (2017). The adoption of looked after maltreated children in England: Challenges, opportunities, and outcomes. *Developing Practice: The Child, Youth and Family Work Journal*, (47), 50-63.

UNICEF (2015). Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la república Argentina. Relevamiento nacional- actualización 2014. Ministerio de Desarrollo social, Presidencia de la Nación y UNICEF. 73 p.

UNICEF. (2016). Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 235 p.

Villalta, C. (2013). Un campo de investigación: las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. *Civitas*, 13 (2), 235-258.

Wikipédia (2020). Abuelas de Plaza de Mayo. https://es.wikipedia.org/wiki/Abuelas_de_Plaza_de_Mayo

Wikipédia (2020). Dictature militaire en Argentine (1976-1983). Retrieved from: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Dictature_militaire_en_Argentine_\(1976-1983\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Dictature_militaire_en_Argentine_(1976-1983))

Discussion

Bourdieu P (1980). Questions de sociologie. Paris : Éditions de Minuit.

UQAM



CHILD
IDENTITY
PROTECTION

Contact

-  www.child-identity.org
-  Child Identity Protection (CHIP)
-  @Child_Identity

