Les Cahiers d'Afrique de l'Est / The East African Review

46-1 | 2012
Disabilities | Handicaps

La politique publique de protection de l'enfance vulnérable au Kenya : Perspectives historiques depuis l'indépendance

Mathieu Mérino

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/eastafrica/445>

DOI : 10.4000/eastafrica.445

ISSN : 2790-1076

Éditeur

IFRA - Institut Français de Recherche en Afrique

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2012

Pagination : 65-119

ISSN : 2071-7245

Référence électronique

Mathieu Mérino, « La politique publique de protection de l'enfance vulnérable au Kenya : Perspectives historiques depuis l'indépendance », *Les Cahiers d'Afrique de l'Est / The East African Review* [En ligne], 46-1 | 2012, mis en ligne le 07 mai 2019, consulté le 10 décembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/eastafrica/445> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/eastafrica.445>

Ce document a été généré automatiquement le 10 décembre 2021.

Les Cahiers d'Afrique de l'Est / The East African Review

La politique publique de protection de l'enfance vulnérable au Kenya : Perspectives historiques depuis l'indépendance¹

Mathieu Mérino

Introduction

- 1 Au regard de la politique publique de prévention et de protection de l'enfance vulnérable, l'observateur profane se trouvera confronté à un constat prêtant au pessimisme, en raison de l'écart existant entre un droit protecteur et une réalité insoutenable pour des milliers d'enfants.
- 2 Depuis vingt ans, le Kenya a significativement renforcé sa législation sur les droits de l'enfance, tant dans leur reconnaissance que dans leurs modalités de protection. Ayant dès 1990 ratifié la convention internationale des droits de l'enfant des Nations Unies, le Kenya a refondu sa législation sur les enfants en 2001 par le *Children Bill Act*, donnant une traduction en droit national aux principes de la Convention ainsi que ceux de la Charte Africaine. Dix ans plus tard, certains droits de l'enfant sont constitutionnalisés : en son point 53, la Constitution du 27 août 2010 reconnaît en effet à chaque enfant « le droit à : un nom et une nationalité à sa naissance ; une éducation élémentaire obligatoire et gratuite ; une alimentation, un hébergement et des soins médicaux de base ; être protégé contre les abus, la négligence, les pratiques culturelles dangereuses, toutes les formes de violence, de traitement et de punition inhumains, de l'exploitation au travail et du travail dangereux ; au soin et à la protection des parents, avec une responsabilité identique de subvenir aux besoins de l'enfant pour la mère et le père, qu'ils soient mariés ou non ; à ne pas être placé en détention, sauf en dernier ressort, et le cas échéant, de l'être pour la période appropriée la plus courte possible, séparé des adultes et dans des conditions qui tiennent compte de son âge et de son sexe. La prise en compte du meilleur intérêt de l'enfant est d'une importance capitale dans chaque affaire

concernant un enfant »². Cette constitution reconnaît également un ensemble de droits économiques et sociaux qui s'appliquent à tous³.

- 3 Une précarité affective, familiale, sociale et économique demeure persistante pour des milliers d'enfants : enfants abandonnés, négligés, maltraités, exploités, contraints à vivre dans la rue ou sur les décharges, etc. La réalité de l'enfance vulnérable au Kenya est, au-delà de la diversité de ses formes et de la contingence de sa définition, très documentée, en raison de la présence de nombreuses organisations internationales, dont l'UNICEF, les organismes de coopération tels que l'USAID (*United States Agency for International Development*) et le *Department for International Development* (DfID), des organisations de défense des droits, ainsi que de nombreuses ONG, internationales et locales, relayées par les études gouvernementales kényanes. Dans les années 2000, un cinquième de la population kényane a moins de 6 ans, et près de la moitié moins de 15 ans. Plus de 53 % des Kényans vivent en dessous du seuil de pauvreté, signifiant que la majeure partie des enfants vit également dans la pauvreté. Sur le plan sanitaire, le taux de mortalité est élevé : 77 pour 1 000 naissances, soit un tiers des enfants de moins de 5 ans, est confronté à une réelle insécurité alimentaire, qui se traduit par leur décharnement. La malaria tue par ailleurs 26 000 enfants chaque année. 1,8 million d'enfants seraient orphelins, dont 11 % auraient moins de 5 ans. Sur les 900 000 orphelins du Sida, 78 000 sont considérés comme étant porteurs du virus. Au total, le nombre d'enfants nécessitant une protection est estimé à 6 millions dans les années 2000⁴.
- 4 L'activisme des autorités publiques est néanmoins réel depuis les années 2000, à travers la mise en place de stratégies pluriannuelles et transversales de traitement de l'enfance fragile. Ainsi, la première stratégie établie en 2005 à destination des orphelins et des enfants vulnérables, qui s'est notamment traduite par la mise en place des premières allocations à destination des foyers ruraux les plus pauvres, a été couplée depuis 2008 à un plan national d'action à destination de l'ensemble des enfants, prévoyant notamment la mise en place d'un fonds pour les enfants.
- 5 L'observateur profane aurait également tôt fait de stigmatiser l'échec de cette politique publique, à travers l'incapacité de l'État et des autorités publiques à traiter ce problème prégnant depuis les années 1980. Au-delà de l'écart entre le droit et la réalité, l'échec de la politique publique serait d'autant plus démontré que d'autres acteurs prennent concrètement en charge cette problématique : institutions religieuses, organisations internationales, ONG, organisations communautaires, etc. particulièrement dans les milieux urbains. Ce processus refléterait plus largement les difficultés des États africains à gérer les problèmes publics, dans un contexte de cure d'amaigrissement depuis les années 1990, qui aboutirait au « retrait de l'État » de nombreux pans de l'action. Pour autant, une politique publique, cette manifestation de « l'État au concret », est loin d'être aussi simple à appréhender.

1. Perspectives théoriques d'analyse d'une politique publique

- 6 Longtemps analysées comme des moyens répondant à des objectifs préalablement définis, suivant des séquences logiques et immuables, les politiques publiques se sont révélées significativement plus complexes à appréhender. Dans les années 1980, le besoin a été ressenti, dans le cadre de l'analyse des politiques publiques occidentales,

de passer d'une perspective de politique publique à une perspective élargie d'action publique. Il s'agit en l'occurrence de privilégier une vision du traitement des affaires publiques comme le fait d'une co-production de solutions à la fois par l'État et par la société civile selon des configurations variables. En effet, « les politiques publiques centrées sur l'État s'insèrent maintenant dans un ensemble d'initiatives multipolaires et de tentatives de coordination qu'on appelle aujourd'hui l'action publique »⁵. Comme le montre Patrice Duran⁶, l'ensemble des mécanismes à travers lesquels s'élaborent des choix publics, où se prennent des décisions et s'opérationnalisent les actions qui en découlent, se caractérise désormais par un double mouvement d'expansion et de différenciation. D'une part, il en est fini d'un espace public se résumant à la seule figure de l'État : différents phénomènes se conjuguent pour remettre en cause la figure idéale-typique longtemps hégémonique d'un État omnipotent auquel on a pu assimiler les politiques publiques dans les pays occidentaux de tradition jacobine ; de plus, l'accroissement des interdépendances entre acteurs interdit de penser leur coordination sous le seul angle de la hiérarchie. D'autre part, ces transformations de l'action publique semblent s'accompagner d'une intrusion explicite et significative des acteurs privés tant au niveau de la formulation que de la mise en œuvre des politiques publiques, remettant en cause la différenciation public-privé, qui conditionne encore largement la définition théorique des sociétés politiques occidentales. L'action publique peut alors se définir comme le processus de « construction et de qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que l'élaboration par des acteurs multiples de réponses, de contenus et de processus pour les traiter »⁷.

- 7 Cette perspective d'analyse, par la déconstruction du processus qu'elle cherche à mettre à jour, débouche sur une véritable sociologie de l'action publique. Elle se dégage en effet d'une lecture purement institutionnaliste pour se centrer sur les processus sociaux. « Certes le gouvernement gouverne mais l'action publique ne se réduit plus à l'action des seuls gouvernants, dont l'étude ne permet pas d'embrasser toute la complexité d'une activité qui transcende les barrières du privé et du public, traverse les nomenclatures politico-administratives et mêle différents niveaux d'intervention tant infra que supranationaux. L'expansion de fait du service public à l'activité d'une multiplicité d'acteurs de statuts différents interdit de faire des institutions publiques les seuls dépositaires de l'action publique »⁸. Ainsi, les politiques publiques ne peuvent plus être mises en œuvre de manière endogène à la sphère publique et les intérêts sociaux apparaissent comme les interlocuteurs naturels des pouvoirs publics.
- 8 La découverte selon laquelle gouverner revient à gérer de l'action collective conduit à chercher à mobiliser un cadre d'analyse approprié à la compréhension des mécanismes à travers lesquels se construit une telle action. L'analyse de l'action publique, « comprendre comment et dans quelles conditions des programmes d'actions sont définis puis mis en œuvre »⁹, s'oriente désormais vers des questionnements renouvelés. Cette perspective d'analyse dite de l'action publique a notamment habilité de nouvelles facettes du travail public à partir des années 1990¹⁰. Face à la complexité sociale du processus de l'action publique, ce sont l'ensemble des recherches permanentes d'ajustement entre les différents centres d'impulsion et de responsabilité, à tous les niveaux, local, national et international, qui intéressent le chercheur, au travers de la multiplication de procédures, telles les outils de concertation et les forums de débat public, les agences de régulation, les processus d'évaluation, qui se présentent comme

autant de formes explicites de négociation et de suivi des politiques publiques¹¹. Les recherches sur la constitution des agendas gouvernementaux ont quant à elle mis en lumière des formes plus implicites d'échanges entre acteurs, l'enjeu se révélant être « que l'on ne sait pas exactement ce qu'est un problème public, et surtout que l'on ne sait pas *a priori* pourquoi un problème social fait l'objet d'une politique »¹². Les études sur les politiques environnementales et les politiques de la ville en France se sont particulièrement intéressées aux processus de construction d'un problème public transversal, dont la régulation intéresse un nombre significatif d'acteurs, tant privés que publics, qui régissent leurs relations dans un cadre au départ faiblement institutionnalisé. Elles montrent notamment l'incertitude inhérente à l'objet « problème public » et les difficultés liées à la mise en place de l'action sur un objet transversal, dont le traitement a vocation à se réaliser au travers d'un ensemble de programmes qui ne lui sont pas spécifiquement consacrés¹³. Cette approche par l'action publique a également permis la détection de récurrences structurelles ou de configurations d'acteurs informelles dans la conduite des politiques, qui prennent notamment la forme de « réseaux de politiques ». Cette notion de réseaux met l'accent sur la diversité des acteurs de l'action publique et sur le caractère relativement fluide des groupements d'acteurs qui peuvent ainsi être constitués¹⁴.

- 9 Par-delà cette « confusion », l'approche cognitive des politiques publiques, développée dans les années 1990, a cherché à mettre en lumière comment les processus d'action publique parviennent à produire un ordre légitime au sein de l'action publique¹⁵. Cette approche part du constat que les problèmes publics sont pris en charge par un ensemble de décisions et d'actions renvoyant à des univers de sens et à des comportements propres à chacun des acteurs. Les acteurs intéressés à un problème s'investissent, selon des répertoires multiples, pour que la représentation dominante du problème converge le plus possible avec leurs propres représentations de ce problème. Les politiques publiques s'appréhendent alors comme « des espaces (des forums) au sein desquels les différents acteurs vont construire et exprimer "un rapport au monde" qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être »¹⁶. Dans certaines circonstances, un « référentiel global », que l'on peut présenter sommairement comme une vision dominante d'un problème, va pouvoir s'imposer. Cette mise en ordre n'est que temporaire, des dissonances cognitives pouvant intervenir entre la représentation dominante d'un problème et celle portée par certains groupes ou secteurs¹⁷.
- 10 Ces approches, qui lient légitimité et action, conduisent à appréhender différemment les options choisies par les autorités publiques. En effet, on sort d'une pensée strictement gestionnaire dont le centre serait constitué par la catégorie des objectifs. C'est en fait la situation qui définit la rationalité des stratégies d'acteurs plus que les objectifs qui leur sont assignés. Moyens et objectifs concrets d'action sont ainsi modulés en fonction des situations : ils ne peuvent être pure et simple déduction des finalités. À partir de là, les disjonctions entre finalités présupposées de la politique publique et les moyens et objectifs concrets qu'elle se donne n'apparaissent plus forcément comme déviantes. Elles sont la conséquence d'un choix cohérent et motivé par de bonnes raisons qui est à l'origine d'une action que l'on estime juste et que l'on veut appropriée à une situation en fonction de la manière dont on l'interprète. L'intervention des pouvoirs publics est ainsi guidée par des systèmes de raisons plus ou moins acceptables qui incluent des prémisses de valeurs et des prémisses factuelles.

Lier choix et résultats dans l'analyse de l'action publique permet ainsi de réaliser la circularité du politique en même temps qu'elle en souligne les difficultés.

- 11 Les politiques publiques peuvent dès lors être appréhendées comme « le produit d'un processus social, se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schémas interprétatifs et des choix de valeurs qui définissent la nature des problèmes posés et les orientations de l'action »¹⁸.
- 12 On ne peut que noter l'intérêt de confronter les orientations ouvertes par cette perspective d'analyse non stricto-institutionnaliste au terrain africain. La lecture purement institutionnelle du politique en Afrique a en effet déjà été dépassée et complétée par une approche sociologique.

2. Objet, terrain de la recherche et méthodologie

- 13 L'un des principaux chantiers de la recherche sur les sociétés africaines consiste à s'interroger sur les capacités de modernisation et de mise à niveau des dispositifs de gouvernement, et plus spécifiquement sur les moyens localement disponibles pour concevoir des politiques publiques adaptées et les mettre en œuvre.
- 14 Notre objectif est de mettre en lumière, à travers l'étude du processus d'une politique publique, en l'occurrence la protection de l'enfance vulnérable, la capacité des acteurs à conduire de manière intentionnelle des projets selon des logiques qui rendent compte à la fois de leurs propres valeurs et leurs propres intérêts, en même temps que des éléments de structuration du champ qu'elles vont mobiliser pour gérer le secteur concerné.
- 15 L'analyse de l'action publique sera appréhendée ici au travers de ses interactions avec le problème public des enfants vulnérables. En effet, l'action publique révèle les comportements mais également les représentations divergentes qu'ont les acteurs de l'enfance, qui influencent directement l'existence et le contenu d'une problématisation publique de cette thématique.
- 16 Ce processus de problématisation publique, qui aboutit *in fine* à ce qu'un problème soit considéré comme devant faire l'objet d'une intervention publique, se révèle aussi bien au travers des multiples initiatives empiriques de gestion de l'enfance que dans les représentations qui se laissent saisir au travers des discours, rejoignant ici une approche cognitive des politiques publiques. Ces discours sont notamment appréhendés, dans ce travail, au travers des articles de la riche presse quotidienne anglophone,
- 17 Les principales hypothèses de travail sont les suivantes :
 - L'enfance vulnérable acquiert le statut de problème public, c'est-à-dire un problème perçu comme appelant un débat public voire l'intervention des autorités publiques¹⁹, bien après qu'il ait été identifié comme un problème social.
 - Ce décalage traduit la complexité des processus de « mise à l'agenda », par lesquels une thématique acquiert le statut de problème public. Il existe en effet une « pluralité de modes possibles de genèse des problèmes publics »²⁰ en raison de la multiplicité des relations causales²¹.
 - Des facteurs empiriques jouent indubitablement, en l'occurrence la détérioration des conditions de vie de nombreux enfants. Néanmoins comme le souligne Pierre Muller, ces

facteurs ne sont pas suffisants pour enclencher une problématisation publique : « il est sûr, en tout cas, que le déclenchement de l'action publique n'est pas lié à un quelconque seuil d'intensité du problème »²².

- Des luttes de référentiels, de visions du monde se sont organisées, notamment à l'initiative des associations de promotion et de défense des droits de l'enfant, qui se traduiront par des affrontements symboliques avec les autorités publiques mais déboucheront également sur des fenêtres d'opportunité, à travers notamment la loi sur les enfants de 2001.
- Les évolutions des problèmes des enfants, leur publicisation, l'influence des normes et des acteurs internationaux, mais également les changements de valeurs sociétales conduiront dans les années 2000 au développement de nouveaux répertoires d'action.
- L'action publique aujourd'hui en faveur des enfants reflète des tentatives de synthèse entre des visions du monde et des valeurs en mutation.

- 18 Ainsi, jusqu'aux années 1990, la problématique de l'enfance demeure « cantonnée » à un problème social. Si l'aggravation mais surtout la publicisation de certaines manifestations de l'enfance vulnérable, notamment les abandons, portent le problème sur l'agenda, l'intervention des autorités publiques, notamment par les discours, visera à cantonner le traitement de ce problème à la sphère familiale et communautaire, expliquant ainsi l'absence d'évolutions des interventions des autorités publiques en cette période pourtant charnière (Première partie).
- 19 Des luttes cognitives se développent dans les années 1990 autour de récits hétérogènes sur la réalité des problèmes auxquels sont confrontés les enfants, sur ses causes et par la même sur les modalités de prise en charge de ces problèmes par la société. Les organisations non-gouvernementales œuvreront à cet égard comme de véritables inhibiteurs d'émergence du problème des enfants vulnérables. Cette action publique est de prime abord d'autant plus encouragée qu'elle s'insère dans un cadre d'action où le gouvernement renouvelle son refus de régir, par la voie institutionnelle, un problème relevant de la sphère familiale. Pour autant, les divergences d'appréhension du problème des enfants empêcheront aux tentatives de coordination de ces multiples initiatives de connaître une issue favorable et durable, à tout le moins dans un premier temps (Deuxième partie).
- 20 Les modalités de prise en charge de l'enfance vulnérable connaissent des mutations profondes dans les années 2000, à partir notamment de l'accession du gouvernement NARC²³ au pouvoir. Elles sont tout d'abord influencées par les modifications du droit des enfants, notamment la prise en compte des principes de la Convention des Nations Unies, et le développement de politiques cherchant à opérer la synthèse de visions hétérogènes face au défi que représentent l'enfance vulnérable et les orphelins, estimés à près de 6 millions au début des années 2000²⁴. Dans le cadre d'une action publique soutenue, notamment à travers le plan d'action national en faveur des OVC (*Orphans and Vulnerable Children*), la problématique de la prise en charge des enfants en milieu urbain demeure néanmoins toujours aussi aiguë (Troisième partie).

Première partie. Jusqu'aux années 1990, une problématique de l'enfance vulnérable cantonnée à un problème social

- 21 Dans la période post-indépendance, le droit portant sur les enfants ainsi que les institutions publiques corollaires demeurent quasiment inchangées jusqu'aux années 2000, alors même que des changements sociaux, économiques et politiques lourds interviennent.
- 22 La plupart des dispositions concernant les enfants en vigueur jusqu'en 2001 (année du vote du *Children Act*) ont ainsi été édictées entre les années 1950 et les années 1970. Ces dispositions reflètent une vision monopolistique de l'enfant, et plus largement de la famille, qui traverse le Kenya des années précédant l'indépendance aux régimes de Jomo Kenyatta et Daniel arap Moi. Elles se fondent sur l'affirmation d'un devoir d'encadrement et de contrôle de l'enfant, qui incombe aux parents et/ou à l'environnement proche, reflétant la place centrale accordée à la famille et à la communauté dans le cadre de l'organisation de la société kényane. La prégnance de ces référentiels, familiaux et communautaires, se traduit dans le droit par un amalgame entre d'une part la protection de l'enfant et d'autre part sa discipline. L'enfant est ici appréhendé comme devant être systématiquement encadré, pour son bon développement mais également vis-à-vis de la perpétuation des valeurs sociétales dominantes.
- 23 Ce cadre cognitif dominant se reflète dans les modalités de traitement par les autorités publiques du problème social des enfants vulnérables, par une voie majoritairement judiciaire visant à assurer, en priorité, le rétablissement d'un contrôle sur l'enfant (1). L'aggravation mais surtout la publicisation de certaines manifestations de l'enfance vulnérable, notamment les abandons, feront entrer ce problème social sur l'agenda public dans les années 1980. Pour autant, l'intervention des autorités publiques, notamment par les discours, visera à cantonner le traitement de ce problème à la sphère familiale et communautaire, expliquant ainsi l'absence d'évolutions des interventions des autorités publiques en cette période pourtant charnière (2).

1. Le devoir d'encadrement et de contrôle de l'enfant par sa communauté, une valeur sociétale dominante

- 24 Les premières dispositions sur l'enfant sont comprises dans les textes portant sur le droit de la famille. Elles se sédimentent à partir de la période coloniale, à travers notamment *The Marriage Ordinance* (1902), *the Maintenance Orders Enforcement Act* (1921), *the Birth and Death Registration Act* (1928), *the Subordinate Courts (separation and maintenance) Ordinance* (1929), *the Legitimacy Act* (1930), *the Matrimonial Causes Ordinance* (1941), *the Guardianship of Infants Act* (1959), pour les principaux. Ces textes, qui précèdent l'indépendance, seront pour la plupart amendés dans les années 1960 et 1970, sans en bouleverser pour autant l'économie générale. Ils seront complétés par un texte central en la matière, *the Children and Young Persons Act*, entré en vigueur quelques semaines après l'indépendance du Kenya en décembre 1963. Si l'objet du texte

cible pour la première fois directement les enfants et les jeunes, sa philosophie générale perpétue celle des textes précédents :

- la prise en charge de l'enfant relève exclusivement de la sphère familiale ou communautaire (1.1) ;
- cette prise en charge amalgame protection et discipline de l'enfant (1.2) ;
- en cas de défaillance de cette prise en charge, le rôle de l'autorité publique n'est pas envisagé comme substitutif : l'intervention publique visera à rétablir un contrôle temporaire sur l'enfant, basé sur la discipline et pouvant aller jusqu'à la détention, l'enjeu étant le retour de l'enfant dans un environnement familial ou communautaire (1.3).

1.1 L'enfant, une personne dont la prise en charge doit relever de la sphère familiale ou communautaire

- 25 Sans conduire ici une exégèse exhaustive des textes portant sur le droit de la famille, ces derniers reflètent une certaine appréhension de l'enfant, à travers d'une part les devoirs de la famille (1.1.1) et d'autre part le positionnement de l'institution publique (1.1.2) vis-à-vis de lui.

1.1.1 Ces textes ont pour caractéristique commune d'ancrer dans le droit le caractère strictement familial de la prise en charge de l'enfant et le rappel éventuel, par la voie institutionnelle, de cette obligation si elle n'a pas été dûment mise en œuvre.

- 26 Les devoirs des parents vis-à-vis de l'enfant sont affirmés, tandis que l'obligation de prise en charge, si elle n'est pas explicitement définie, apparaît centrée sur trois domaines : la reconnaissance d'une filiation, l'entretien de l'enfant (*maintenance*) et sa garde (*custody*).
- 27 Par-delà l'obligation de déclarer un enfant auprès de l'état civil, la loi a également organisé le régime du lien familial. Ce dernier vise à permettre à chaque personne d'avoir une filiation juridiquement reconnue. Le *Legitimacy Act* de 1930 définit ainsi la procédure juridique permettant à l'enfant illégitime, *i. e.* né en dehors du mariage de ses parents, d'obtenir une légitimation, c'est-à-dire une filiation. La loi reconnaît ainsi en son point 4, le droit de solliciter un décret déclarant qu'il est l'enfant de ses parents. Sous couvert d'une nouvelle déclaration à l'état civil (dispositions portant sur la *Re-registration of births of legitimated persons*), la loi octroie alors les mêmes droits et obligations aux enfants « légitimés » qu'aux enfants légitimes (point 8), notamment s'agissant de l'ordre de succession²⁵.
- 28 Par ailleurs, les devoirs des parents vis-à-vis de l'enfant sont définis par l'obligation légale d'entretien des membres du foyer constitué par le père et la mère. Ainsi, la *Subordinate Courts Separation and Maintenance Ordinance* de 1929 reconnaît comme motif légal de divorce pour la femme : le départ du foyer du père, la cruauté persistante du père vis-à-vis d'elle ou de ses enfants, et le refus délibéré du père d'un entretien raisonnable des enfants qu'il a l'obligation légale de prendre en charge (point 3)²⁶. Le *Guardianship of Infants Act* de 1959 prévoit ainsi la perte de la garde de l'enfant pour la personne reconnue fautive dans le cadre d'une procédure de divorce par décret (point 10)²⁷, tandis que la *Matrimonial Causes Ordinance* de 1941 prévoit la possibilité d'imposer à un père, reconnu coupable d'une négligence délibérée envers sa femme ou son enfant, de procéder à des paiements périodiques pour l'entretien du foyer²⁸. Dans le cas d'un divorce par consentement, la loi rappelle en revanche le maintien de la responsabilité des deux parents vis-à-vis de l'enfant. Ainsi, un accord dans un acte de

séparation peut être rendu nul si un père abandonne ses droits et responsabilités ou s'il n'est pas au bénéfice de l'enfant (point 11)²⁹.

1.1.2 La loi prévoit de tenir compte de l'intérêt de l'enfant dans les jugements afférents à sa prise en charge mais selon des modalités qui n'engagent pas les autorités publiques.

- 29 L'article 2 du *Guardianship of Infants Act* de 1959 est emblématique de l'énonciation en droit du principe de l'intérêt de l'enfant : « *Where in any proceeding before any court the custody or upbringing of an infant, or the administration of any property belonging to or held on trust for an infant, or the application of the income thereof, is in question, the court, in deciding that question, shall regard the welfare of the infant as the first and paramount consideration (...).* »
- 30 Pour autant, cette prise en compte du bien-être de l'enfant demeure évaluée à la seule aune de son environnement immédiat, sans perspective de prise en charge de l'enfant par les autorités publiques. Ainsi, le placement sous la protection de la Cour n'est envisagé que dans des cas exceptionnels, comme l'illustre l'article 30 de la *Muinmmntiul. Causes Ordinance* de 1941 : « *The court may from time to time, (...) make direct proper proceedings to be taken for placing the children under the protection of the court.* » Ce cantonnement de la prise en charge de l'enfant à l'environnement immédiat est surtout perceptible à travers la reconnaissance des « tuteurs » (*guardians*) à qui est consacrée une partie spécifique du *Guardianship of Infants Act* de 1959. La loi encourage fortement les parents à désigner des tuteurs : « *Either parent of an infant may by deed or will appoint any person to be guardian of the infant after his death.* » En cas de décès d'un des deux parents, la loi s'octroie la possibilité de désigner un tuteur qui agira conjointement avec le parent vivant. Ces tuteurs ont des pouvoirs et des responsabilités identiques à ceux des parents et se verront, dans le cas d'abandon ou de non-respect des obligations parentales, attribuer la garde de l'enfant : « *Where the parent has a) abandoned or deserted his child; or b) allowed his child to be brought up by another person at that person's expense for such a length of time and under such circumstances as to satisfy the court that the parent was unmindful of his parental duties, the court shall not make an order for the delivery of the child to the parent unless the parent has satisfied the court that, having regard to the welfare of the child, he is a fit person to have the custody of the child.* »
- 31 Ainsi, l'intervention publique, de nature judiciaire, visera à maintenir l'enfant dans la sphère privée, qu'elle soit familiale ou communautaire via des tuteurs. Ce faisant, la problématique de l'enfance vulnérable sera appréhendée comme un problème davantage social que public.

1.2 L'amalgame originel entre protection et discipline de l'enfant

- 32 Au-delà du droit de la famille précédemment évoqué, les interventions publiques portant sur les enfants s'apparentent essentiellement à des politiques de « rééducation », officiellement justifiées soit par des infractions à la loi commises par l'enfant, soit par des sorties de l'environnement familial qui sont perçues comme appelant à une reprise en main de l'enfant. La perception de l'enfant comme un être à contrôler et à discipliner, pour la bonne marche de la société, est dominante dans les représentations des autorités publiques :
- de manière monopolistique sous la période coloniale (1.2.1) ;
 - d'une manière édulcorée dans la période post-Indépendance (1.2.2), alors que la vision de l'enfant comme un support de la modernité recherchée par le régime Kenyatta s'impose

progressivement. Autant par la discipline que par l'éducation, l'enfant est perçu comme une force future devant adhérer aux valeurs et ambitions de la nouvelle République kényane.

1.2.1 Jusqu'à l'Indépendance, le seul pan identifié de prise en charge publique qui concerne en particulier les enfants consiste en une forme de contrôle spécifique, autour de Nairobi, à travers les Centres d'éducation surveillés (Approved Schools).

- 33 Le Nairobi colonial est en effet régi par un système de ségrégation, basé sur une limitation des déplacements des populations africaines via un permis de séjour ainsi qu'une ségrégation résidentielle, dont les modalités concrètes varient selon les périodes³⁰.
- 34 De premières écoles surveillées pour les moins de 18 ans furent ainsi ouvertes dans les environs du Nairobi colonial, sous la férule du *Department of Approved School*. La première est créée entre 1910 et 1912 à Kabete pour prendre en charge les jeunes ayant été emprisonnés pour manquement à l'obligation de présentation d'un « titre de séjour » (*identity card*). La seconde école surveillée est ouverte en 1945 à Dagoretti, en lieu et place de l'ancienne institution de l'église d'Écosse qui avait depuis 1885 mis en place une prise en charge des femmes et des filles converties au christianisme et victimes d'abus.
- 35 Après la lutte entre les Mau Mau et le gouvernement colonial, une troisième école est créée en 1958 à Mweru puis transférée à Wamumu l'année suivante. Les enfants étaient répartis entre les trois écoles selon leur âge, les moins de 13 ans et demi à Dagoretti, ceux jusque 16 ans à Wamumu et les 16-18 ans à Kabete. Les objectifs affichés étaient d'octroyer à l'enfant une « formation sociale » au sein d'un univers surveillé à travers : la discipline, une éducation religieuse à même de lui donner des repères moraux, un enseignement élémentaire et la transmission de compétences lui permettant de devenir économiquement indépendant³¹.

1.2.2 Le régime Kenyata reconnaît le besoin de protection de certains enfants, mais en l'amalgamant avec celui d'une autre catégorie d'enfant, ceux ayant besoin de discipline.

- 36 La législation de décembre 1963, *the Children and Young Persons Act*, reflète cette interaction étroite entre protection et discipline qui domine la vision de l'enfant, comme son considérant l'illustre : « *The Children and Young Persons Act. An Act of Parliament to make provision for the protection and discipline of children, juveniles and young persons* »³². Il est à noter qu'au sein des personnes mineures, les enfants sont définis comme les personnes de moins de 14 ans (*children*) ; les personnes de 16 à moins de 18 ans sont catégorisées comme des jeunes (*youngs*) ; tandis que les 14-15 ans constituent un groupe intermédiaire (*juveniles*). Par ailleurs, le Département des services aux enfants (*Department of Children Services*), régi par le *Chief Inspector of Children*, et rattaché au ministère de l'Intérieur, a pour missions, définies par la loi, de : investiguer les cas d'enfants négligés ou abandonnés, ainsi que les cas d'enfants délinquants et de formuler des recommandations à la *Juvenile Court* sur les actions les plus appropriées, de former et discipliner les enfants placés en écoles spécialisées avec pour objectif de les réinsérer dans la société, suivre le bien-être des enfants placés et les anciens enfants des écoles spécialisées, répertorier et inspecter toutes les institutions, organisations volontaires, autorités locales et organismes d'adoption, qui prennent en charge des enfants.
- 37 Cette loi permet de mieux cerner la vision de l'enfant au moment de l'indépendance :
1. la responsabilité pénale des mineurs :

38 Les Cours pour mineurs (*Juvenile Courts*) sont chargées de juger, sauf exceptions³³, les affaires mettant en cause des personnes âgées de moins de 18 ans (article 3). La procédure judiciaire est néanmoins aménagée :

- s'agissant du pré-jugement, lieux d'attente séparés des adultes pour les moins de 16 ans (article 6), non-recours à la détention provisoire sauf cas énumérés (article 10) ;
- s'agissant du jugement, lieux séparés et à huis clos (article 4), avec une préservation de l'identité de la personne (article 5) ;
- s'agissant des sanctions pouvant être prises à l'encontre des mineurs par la Cour, la liste est détaillée à l'article 17. Elle prévoit les possibilités suivantes : la décharge, l'ordre de probation, son placement auprès d'une personne appropriée, qu'elle soit ou non un proche, ou d'une institution agréée souhaitant s'en occuper, son placement dans un centre d'éducation surveillée s'il a moins de 16 ans³⁴, une punition corporelle selon les dispositions de l'article 27 du Code pénal, le paiement d'une amende ou d'une réparation. La responsabilité parentale est limitée : la Cour pourra ordonner aux parents ou tuteurs de donner des assurances sur le bon comportement du mineur ; ils sont également passibles de devoir payer une amende ou réparation dans les cas où la Cour jugerait que l'infraction commise par le mineur a été induite par un adulte ayant négligé son obligation de soin vis-à-vis d'un mineur (article 19).
- S'agissant de la détention, la loi exclut explicitement toute possibilité de détention d'un enfant (moins de 14 ans) en son article 16. Elle prévoit la possibilité de placement dans une maison de correction pour les 14-16 ans, et dans un établissement pénitentiaire pour les plus âgés (*Remand prison*). Les sanctions, ici sériées selon les âges, peuvent néanmoins être aggravées si la personne reflète un « *caractère si ingérable qu'il ne peut y être détenu de manière sûre ou un caractère si pervers qu'il n'est pas une personne appropriée pour ce type de détention* » (article 11) : ainsi, les personnes de 16 à 18 ans peuvent être détenues dans des prisons pour adultes, tandis que les personnes de 14-16 ans peuvent être placées dans des établissements pénitentiaires théoriquement réservés aux 16-18 ans. Néanmoins toute décision d'emprisonnement d'un mineur doit être dûment motivée et confirmée par la Haute Cour pour qu'elle puisse être mise en œuvre (article 16). La loi prévoit également, « *lorsque cela est faisable (practicable)* », que le mineur puisse être détenu dans un endroit séparé des adultes (article 16).

39 Il est à noter que les ouvertures de centres d'éducation surveillés et de centres de détention pour mineurs relèvent d'une décision ministérielle. Une liste d'une vingtaine d'établissements est annexée à la loi³⁵.

2. l'absence de distinction entre la protection et la discipline :

40 Bien que non définie dans le texte, la « protection de l'enfant » est perceptible à travers plusieurs dispositions, notamment la pénalisation de la négligence. Ainsi, la négligence ou la cruauté d'une personne ayant la garde ou la charge d'un enfant est passible d'une peine d'amendes jusqu'à 5 000 KSh et/ou six mois d'emprisonnement. La négligence comprend notamment les dommages à la santé causés par l'incapacité de l'adulte à lui donner une nourriture, des vêtements, des soins médicaux ou un logement adéquats. Dans le cas où la Cour jugerait que les faits sont d'une nature sérieuse ou aggravée, la personne pourra être poursuivie pour une infraction au Code pénal (article 23).

41 Cette dimension protectrice est néanmoins systématiquement contrebalancée par l'impératif de discipline :

- Les dispositions pénalisant la négligence et la cruauté sont suivies d'une disposition reconnaissant le droit des parents, enseignants ou toute personne en charge du mineur de lui administrer une punition légitime (article 23 – *reasonable punishment*).
- La reconnaissance d'enfants en besoin de protection pour la première fois opérée par une loi est là aussi contrebalancée par leur amalgame avec les enfants en besoin de discipline. L'article 22 illustre cet amalgame : il définit les enfants concernés par un « besoin de protection ou de discipline » mais sans distinction ; sont cités pêle-mêle : « *les enfants sans parents ou tuteurs, ou abandonnés, ou dans la misère ou vagabonds ; qui ne peuvent être contrôlés par leurs parents ou tuteurs ; que les parents ou tuteurs ne peuvent pas prendre en charge de manière appropriée ; qui sont tombés dans de mauvaises associations ou sont exposés à un danger physique ou moral ; qui sont hébergés dans des lieux qui, du point d'un officier médical, sont surpeuplés, insalubres ou dangereux ; qui est empêché de recevoir une éducation obligatoire ou qui fait l'école buissonnière de manière répétée ; qui fréquente des bars ou maisons de jeu, ou qui est trouvé en train d'acheter ou recevoir ou être en possession de drogues qui sont considérées comme dangereuses ou créant une accoutumance ; qui est trouvé en train de mendier ou de recevoir ou de susciter l'aumône, même s'il prétend chanter, danser ou jouer ; s'il a subi des cruautés ou négligences punies par cet acte ou s'il appartient à un foyer où de tels faits se sont produits* ».

42 La cohabitation de ces deux dimensions, protection et discipline, aboutit à l'instauration d'un véritable contrôle social des enfants, d'autant que ces deux dimensions ne sont pas juridiquement définies de manière explicite :

- Tout agent autorisé ayant des motifs légitimes de penser qu'un enfant ou *juvenile* a besoin de protection ou de discipline peut l'appréhender sans mandat (article 24).
- La Cour dispose d'un pouvoir pouvant aller jusqu'à l'enfermement de l'enfant, notamment, si « *elle est convaincue que c'est dans son meilleur intérêt, de le confier à un centre d'éducation surveillé adapté à ses besoins et à ses réalisations* » (article 11).
- Le *Chief Inspector of Children*, représentant de l'État, a le pouvoir de saisir la Cour pour demander qu'un jugement de placement en centre d'éducation surveillé soit durci (article 46) :
 - dans les cas où le mineur fugue de manière répétée ou exerce une mauvaise influence sur les autres, la durée de placement pourra être rallongée jusqu'à 6 mois supplémentaires pour les moins de 16 ans, ou le mineur se voit placé en maison de correction s'il a plus de 16 ans ;
 - si le mineur a plus de 14 ans et qu'il est considéré comme ayant un caractère ingérable ou pervers, la détention peut être envisagée.

3. des réticences à la prise en charge par les autorités publiques :

43 S'agissant des possibilités de placement d'un enfant ayant un besoin de protection ou de discipline, la loi prévoit une palette de possibilités au sein desquelles la prise en charge par les autorités publiques est sévèrement encadrée. Tel qu'est formulée la loi, la Cour privilégiera, dans ses jugements :

- un ordre aux parents de prendre soin de l'enfant,
- la possibilité de le confier à une personne appropriée, qu'il s'agisse d'un parent ou non, ou à une institution agréée, ou à une organisation volontaire,
- ou, en dernier recours, à une autorité locale « agréée » (*appointed*).

44 Par ailleurs, la loi limite drastiquement la possibilité pour une autorité locale de prendre à sa charge des enfants. Cette possibilité dépend en premier lieu d'une autorisation ministérielle qui pourra être délivrée « de temps en temps » (« *from time to*

time »), tandis que toute dépense d'une autorité locale visant à la prise en charge d'un enfant doit être autorisée par le Gouvernement.

- 45 Cette voie privilégiant le recours à la solidarité communautaire reflète plus largement l'idéologie fondant la société kényane dans les années post-indépendance, celle du *Harambee*³⁶. En effet, le jeune État qu'est le Kenya se construit autour de slogans tels que le « développement », « l'indépendance » ou encore « la construction de la nation ». Ainsi, afin d'affirmer une conscience nationale mais aussi de profiter des capacités d'initiatives locales, le mot d'ordre *Harambee* lancé par le chef de l'État, Jomo Kenyatta, en 1964, rythme les activités de développement au point de devenir le symbole du régime et tenir lieu d'idéologie officielle. Le mouvement *Harambee*, reprend l'adage « aide ton voisin et à son tour il te rendra service », mais se construit également sur une forte idéologie nationale véhiculant des valeurs de solidarité et de responsabilisation des acteurs, comme l'*Ujamaa* chez le voisin tanzanien³⁷. Aussi, dès les années 1964-1965, se multiplient les initiatives populaires locales en vue de la construction d'une école ou d'un dispensaire, la mise en place de coopératives visant à l'achat de terres ou la production de denrées maraîchères, la constitution d'associations aidant à l'installation des nouveaux migrants, notamment sur une base ethnique, etc. Chacun y contribue en fonction de ses moyens, sous forme d'apport financier ou de travail volontaire. Comme le note le Bureau International du Travail en 1972, le développement du secteur informel ou les initiatives *Harambee* sont l'illustration de « la reconnaissance de besoins non-satisfaits, nés du changement social, à laquelle répondent des actions individuelles ou groupées développées sur une base locale »³⁸. S'agissant des services collectifs élémentaires, l'apport des *Harambee* a été important, particulièrement dans les années 1964-1966, à tel point qu'ils se trouvent apparentés à la première forme de planification urbaine dans le pays. Comme le souligne Daniel Bourmaud, « la planification a d'abord été au Kenya une pratique populaire, de la base, avant d'être régie par le haut »³⁹. Cet investissement a été particulièrement structurant en matière d'infrastructures de base : puits, canalisations d'eau, centres de santé, dispensaires, écoles. En matière scolaire, les *Harambee* se sont beaucoup investis dans la mise en place et le fonctionnement de *Secondary Schools* alors encore peu développées (eu égard au réseau d'écoles primaires). Fin 1965, un tiers des écoles secondaires sont des « écoles *Harambee* », la moitié en 1978.

2. La publicisation du problème de négligence d'enfants dans les années 1980 ne modifie pas les interventions publiques, le référentiel sur l'enfant demeurant inchangé

2.1 Les années 1980 témoignent si ce n'est d'une aggravation du problème à tout le moins de son accession sur l'agenda public

- 46 La réalité de l'enfance vulnérable de l'indépendance à la fin des années 1980 reste difficile à cerner, notamment compte tenu de la contingence de sa « mesure » et du caractère souvent non institutionnel de son traitement via le « confiage ».
- 47 Peu de données sur cette période sont accessibles (jugements des Cours pour mineurs, rapport sur les centres d'éducation surveillés et les centres de détention pour mineurs), à l'exception des statistiques sur la délinquance juvénile (personnes de 8 à 16 ans). En 1970, 1 336 délinquants juvéniles ont été arrêtés au Kenya, dont près des trois-quarts

pour des infractions aux règles de la propriété (969). Par ailleurs, deux infractions sur trois environ ont été commises en milieu rural. Sur la base de l'analyse pour partie sociologique de l'ouvrage consacré aux crimes et à la délinquance dans les années 1970, les enfants et jeunes ayant commis des infractions sont issus de familles majoritairement isolées et à faibles revenus, et n'ont pas été, ou peu, scolarisés. Les propos de l'auteur reflètent là encore l'amalgame opéré entre la protection et le besoin de discipline : *« les enfants sont placés dans les institutions pour différentes raisons. Tout d'abord, ils peuvent ne plus être sous le contrôle de leurs parents ; dans ce cas ils ont besoin d'une discipline spécifique. Deuxièmement, ces enfants peuvent ne pas avoir de parents soit parce qu'ils sont morts soit parce qu'ils ont abandonné leurs enfants. Troisièmement, les parents peuvent être démunis, d'où le besoin de protection de leurs enfants. Enfin, les parents peuvent être négligents à cause de la pauvreté, d'un handicap ou d'un manque d'une forte personnalité capable d'exercer un contrôle social sur les enfants »*⁴⁰.

48 En revanche, la presse nous livre une certaine vision de la réalité de l'enfance, dont la vulnérabilité s'aggraverait à partir des années 1980. Selon les statistiques de Département des enfants, 6 000 cas d'enfants en besoin de protection et de discipline auraient été recensés en 1984⁴¹. Les abandons d'enfants sont particulièrement relayés par la presse, en attestent les titres : *« la grande honte de l'abandon d'enfants (1986) »*, *« enfants abandonnés, victimes des conditions déplorables (1984) »*, *« un nouveau triste cas d'enfants abandonnés (1989) »*.

49 D'autres réalités de l'enfance vulnérable sont également présentes dans les articles de presse :

- Les grossesses d'enfants : en 1986, 10 000 élèves d'écoles primaires ont été renvoyées de l'école car enceintes pour la plupart à l'âge de 13 ans⁴².
- L'exploitation domestique : un article relaie notamment la situation des Ayas, de jeunes domestiques qui ont souvent l'âge des enfants qu'elles gardent, dans des conditions difficiles (aucun jour de repos, journées de 12 à 15 heures), et qui sont employées dans les quartiers à bas et moyens revenus alentour de Buruburu, Huruma, Kariobangi et Sunrise⁴³.
- La précarité des mères rejaillissant sur leurs enfants : 75 % des femmes en prisons ont entre 18 et 40 ans ; 66 % ont des enfants et 91 % sont sans emploi ou vivent de petits boulots⁴⁴.
- Les enfants des rues, qui deviennent de plus en plus nombreux dans les milieux urbains, notamment à Nairobi. Dès les années 1980, la presse relaie de manière régulière leurs conditions de vie quotidienne⁴⁵.

50 Cette publicisation reflète plus largement les processus bouleversant la société kényane, notamment la déstabilisation des campagnes et l'irruption du fait urbain. Depuis les années 1960, le « Kenya subit, impuissant, cette irruption de la ville dans sa vie quotidienne »⁴⁶. Comme beaucoup d'autres pays du continent subsaharien, le Kenya passe à cette époque d'une société rurale à une société où le fait urbain, bien qu'encore minoritaire, se révèle suffisamment intense et rapide pour modifier les différents équilibres à la fois économiques, politiques et sociaux (cf. tableau n° 1 ci-après).

51 La force de ces migrations est nourrie par le « biais urbain », phénomène puissant d'attraction vers les villes constitué de facteurs qualifiants et discriminants (*Pull and Push factors*). Les facteurs discriminants sont concentrés dans les campagnes : ils recouvrent essentiellement le manque de terres, la pauvreté, et le défaut d'infrastructures élémentaires. La ville quant à elle regroupe des critères qualifiants : le plus grand développement du secteur dit moderne de l'emploi, la plus grande

disponibilité d'infrastructures telles que les écoles, les hôpitaux et les réseaux de transport et surtout les différentiels de revenus eu égard au milieu rural.

Tableau n° 1 : Données sur l'urbanisation au Kenya et à Nairobi selon les recensements de 1962, 1969 et 1979

Année	1962	1969	1979
Population du Kenya (en milliers)	8 636	10 943	15 334
Population urbaine (en milliers)	671	1 082	2 314
Population urbaine (en %)	7,8 %	9,9 %	15,1 %
Taux de croissance urbaine	6,3 %	7,1 %	7,9 %
Part de la migration dans la croissance urbaine	46 %	51 %	57 %
Population de Nairobi (en milliers)	227	509	828
Taux de croissance de la population à Nairobi	4,6 %	12,2 %	5,0 %
Population de Nairobi (en % de la population urbaine)	33,8 %	47,0 %	35,8 %

Source : Bocquier, 2003⁴⁷.

2.2 Cette perception d'un problème grandissant ne modifiera pour autant pas la problématisation publique

- 52 Les discours énumèrent plus ou moins explicitement les causes et les solutions d'un problème telles qu'elles sont perçues par la personne, le groupe ou l'institution qui le tient.
- 53 À cet égard, les discours de la presse, qu'il s'agisse de ceux des éditorialistes ou des lecteurs à qui des tribunes d'expression sont ouvertes, convergent pour conforter le référentiel dominant : cette réalité de l'enfance vulnérable, et par conséquent son traitement, sont imputables à la sphère familiale, particulièrement aux pères qui abandonnent leur foyer, dont certains sont présentés comme des bouchers⁴⁸.
- 54 Le vocable utilisé fait écho à des sentiments forts (tristesse, honte⁴⁹), mais également au regret de valeurs en perdition, notamment celle du respect des traditions⁵⁰. A contrario, l'importance d'une éducation familiale est rappelée, fondée sur la générosité, l'attention, l'honnêteté et la loyauté⁵¹.
- 55 Les autorités publiques utilisent le même registre d'expression. Ainsi, le *Chief executive of the Kenya National Council of Social services* stigmatise « l'effondrement des valeurs traditionnelles. Nous acceptons des normes étrangères sans tenir compte de leur effet social sur nos propres valeurs »⁵². Le Président de la république, Daniel arap Moi, dénoncera à plusieurs reprises ces faits d'abandons et de négligence. La négligence des enfants y est présentée comme diabolique (*evil*) et incompatible avec une attitude humaine normale. Suivant des éléments de discours identiques à ceux de la presse et des autres autorités publiques, il identifie comme cause le déclin des valeurs fondamentales : « Bien que le progrès social et économique soit désirable, il a érodé certaines valeurs sociales et conduit à l'augmentation des abandons, de la maltraitance et de l'exploitation⁵³ ». Par la même, son discours rappelle la « solution » dominante dans le référentiel depuis l'indépendance : la prise en charge de l'enfant dans la sphère familiale. Selon ses propos relayés dans un

article de presse : « *cette situation est la résultante de l'action de l'homme et peut être facilement éradiquée si l'homme observe une bonne conduite et du respect pour l'ordre social* ». Les propos du Vice-président, également ministre de l'Intérieur, Mwai Kibaki, vont dans le même sens. Lors d'une collecte de fonds en faveur d'une école primaire dans le district de Nyeri, M. Kibaki a appelé les professeurs et les parents à promouvoir la discipline chez l'enfant. Il a notamment appelé les parents à soutenir les enseignants lorsque ces derniers administrent des punitions⁵⁴. Compte tenu de la place hégémonique de ce référentiel de l'enfant discipliné, les engagements du gouvernement de modification du *Children and Young Persons Act*, bien que répétées, resteront lettre morte⁵⁵.

- 56 En revanche, une initiative gouvernementale sera prise, tournée spécifiquement vers Nairobi, avec la création en 1989 de la Maison pour les enfants, dans l'Ouest de Nairobi. Cette structure est un centre d'hébergement d'urgence pour les enfants de moins de dix ans. Néanmoins, la capacité de la structure, destinée à 60 enfants, paraît dès le départ faiblement adaptée aux besoins.
- 57 Jusqu'aux années 1990, la vision de l'enfance se révèle donc relativement homogène, avec une convergence des récits et des valeurs entre le droit, les autorités publiques et d'une certaine manière la société. Les années 1990 marquent en revanche une évolution de fond, qui se traduira par des luttes cognitives importantes, entre d'une part la promotion des droits de l'enfant et le développement croissant d'initiatives non-gouvernementales de prise en charge des enfants en difficulté, et d'autre part un positionnement des autorités publiques demeuré constant, qui ne souhaite pas s'immiscer davantage dans la régulation institutionnelle de la sphère familiale de laquelle relève l'enfant.

Deuxième partie. Luites cognitives dans le cadre du développement de l'action publique des années 1990

- 58 Comme vu précédemment, les trois décennies post-indépendance sont monopolisées par une vision de l'enfance en difficulté comme d'un problème relevant exclusivement de la sphère familiale et communautaire. La mise en place des premières organisations prenant en charge les enfants en difficulté dans certaines grandes villes, dont la *Undungu Society* à Nairobi au début des années 1970, et la publicisation de certains cas d'enfants dès les années 1980 (abandons, enfants des rues) n'ont que peu modifié l'appréhension générale, ni les modalités de prise en charge de ces enfants. Les deux axes de la politique publique de gestion des enfants s'articulent alors autour d'une part, d'une prise en charge « charitable » par les organisations non-gouvernementales et communautaires, et d'autre part d'une action gouvernementale, essentiellement urbaine, fondée sur la justice juvénile et des placements institutionnels promouvant la discipline.
- 59 La ratification par le Kenya de la Convention des Nations-Unies quelques mois seulement après sa signature en 1991 bouleverse a priori avec ces tendances de fond. Cette convention reconnaît en effet à l'enfant un ensemble de droits qui pour certains tranchent avec le consensus social de l'époque tandis que d'autres, s'ils sont déjà reconnus dans le droit kényan, ne sont pas mis en œuvre de manière systématique. Cette ratification, censée se traduire, dans les meilleurs délais, par la mise en place par

les États partis des dispositions et actions nécessaires à la mise en œuvre des droits de la convention, va ouvrir une décennie de luttes cognitives et empiriques entre les acteurs engagés dans la prise en charge des enfants vulnérables.

- 60 Ces luttes s'organisent autour de récits hétérogènes sur la réalité des problèmes auxquels sont confrontés les enfants, sur ses causes et par la même sur les modalités de prise en charge de ces problèmes par la société. Les organisations non gouvernementales œuvreront à cet égard comme de véritables inhibiteurs d'émergence du problème des enfants vulnérables (1). Cette action publique est de prime abord d'autant plus encouragée qu'elle s'insère dans un cadre d'action où le Gouvernement renouvelle son refus de régir, par la voie institutionnelle, un problème relevant de la sphère familiale (2). Pour autant, les divergences d'appréhension du problème des enfants empêcheront aux tentatives de coordination de ces multiples initiatives de connaître une issue favorable et durable, à tout le moins dans un premier temps (3).

1. La réalité de l'enfance vulnérable et l'évolution de sa perception par la société

- 61 Dans les années 1990, l'action publique en faveur des enfants vulnérables se développe selon deux axes : d'une part, un activisme des organisations œuvrant pour la promotion des droits des enfants, dans la lignée de la convention des Nations-Unies (1.1), et d'autre part la poursuite du développement de structures prenant en charge les enfants en difficulté, desquelles les autorités publiques sont absentes (1.2). Ces dynamiques bénéficient, en même temps qu'elle les encourage, des évolutions des référentiels des populations, à tout le moins en milieu urbain (1.3).

1.1 La publicisation de l'enfance vulnérable : « *Watoto wana haki zao* » (« les enfants ont des droits »)

- 62 Les stratégies des acteurs locaux et internationaux s'entremêlent étroitement dans les années 1990, pour ancrer la problématique des enfants vulnérables sur la scène publique kényane. Une caractérisation de la précarité de l'enfance, qui se traduit par une entreprise de catégorisation des situations, structure très fortement les discours. Au départ synthétisées à travers une catégorie unique, celle des enfants abusés et négligés (1.1.1), les situations des enfants en difficulté sont progressivement sériées, avec une catégorisation spécifique pour les « enfants des rues » (1.1.2), la mise en avant d'une vulnérabilité plus aiguë selon le genre, avec le cas spécifique des fillettes et adolescentes (1.1.3), et selon le contexte, à travers les cas des orphelins et enfants vulnérables en particulier dans les zones rurales (1.1.4).

1.1.1 Les enfants souffrant d'abus et de négligence (« *child abuse and neglect* »)

- 63 Depuis les années 1980, des associations kényanes de défense des droits de l'enfant ont conduit à la publicisation d'une notion, celles des « enfants abusés et négligés » qui sera par la suite systématiquement reprise par la presse. Parmi elles, la *Kenya Medical Women Association* (KMWA), la *Children Welfare Society of Kenya* (CWSK) et le *African Network for the protection and prevention of child abuse and neglect* (ANPPCAN) sont particulièrement investies.

- 64 Ces groupes, conduits par des médecins et des juristes, ont pour objectif commun de « promouvoir » les droits des enfants, qu'ils jugent insuffisamment connus. Comme le souligne l'un des dirigeants de l'ANPPCAN, « la personne lambda ne sait pas que l'enfant a des droits »⁵⁶. Ces associations vont alors énoncer ce qu'ils présentent comme des ruptures de droits, selon trois catégories : la négligence, liée à des contingences avant tout économiques, les abus physiques (maltraitements, abus sexuels) et l'exploitation des enfants, par le travail notamment. Cet exercice de définition par les associations conduit à recouvrir sous la notion « d'enfants négligés et abusés » : « tous les enfants à qui l'on nie leurs droits élémentaires et dont les conditions de vie mettent en danger leur droit à vivre, à survivre et à se développer, à une nationalité, à une prise en charge et une protection parentale »⁵⁷, dans la lignée de la Convention internationale sur les droits de l'enfant.
- 65 Ces associations sont largement soutenues par les organisations internationales, notamment onusiennes : l'UNICEF (*United Nations Children's Fund*), le Bureau international du Travail, l'UNPF (*United Nations Population Fund*) en particulier. Ce soutien se traduit par l'aide apportée aux structures elles-mêmes, mais également aux programmes développés par ces associations (séminaires, ateliers de travail, etc.).
- 66 Ces associations conduisent une entreprise de sensibilisation sur l'aggravation de la situation des enfants. La riche presse est-africaine, qui retrace systématiquement avec détails les constats et propositions énoncés par ces associations, assure par la même la publicisation de leurs prises de position. De nombreux cas d'abus et de négligence sur des enfants sont ainsi détaillés par la presse⁵⁸, à travers le récit de situations individuelles très lourdes. La presse à cet égard relaie un discours alarmiste sur la dégradation de la situation des enfants depuis les années 1980, statistiques à l'appui. Dans le cas de Kisumu, 116 cas d'abus et de négligence ont été reconnus par des juridictions pour enfants en 1982, trois fois plus quatre ans plus tard (312 cas en 1986)⁵⁹. Dans les années 1990, la presse martèle le chiffre de 3 millions d'enfants vulnérables au Kenya, tel qu'avancé par la *Kenya Medical Women Association*. Le nombre des enfants des rues dans le pays est évalué à 300 000, tandis que sa croissance est estimée à 10 % par an.
- 67 Ces associations sont également très investies dans la dénonciation de l'exploitation des enfants, notamment le travail des plus jeunes d'entre eux. Selon les statistiques avancées par la CWSK, un ménage sur cinq dans les quartiers dits à revenus moyens et un sur trois dans ceux à bas revenus emploierait une domestique-enfant à Nairobi⁶⁰. La presse décrit ce travail des enfants dans la capitale, notamment sur les marchés (vendeurs de thé, de maïs grillé, de journaux, cireurs de chaussures, porteurs⁶¹), mais également les conditions de vie des *chokoras*, ces enfants des rues de l'*Eastland* et de la zone industrielle qui s'organisent sur les décharges pour trouver des matières à revendre, notamment du métal⁶². Dans les zones rurales, l'enrôlement d'enfants dans les *coffee estates*, ceux des plantations de café (Kiambu, Thika et Muranga) est également stigmatisé. Selon les estimations de la CWSK, les enfants représenteraient près de 20 % de la force de travail dans les plantations⁶³. Par-delà, la forte prévalence d'emploi d'enfants se retrouverait également dans l'ensemble de la province *Western*, à Busia (au service du commerce trans-frontalier), Kisii (dans l'industrie de la *soapstone*) mais également Homabay et Kakamega pour les activités liées à la pêche et son industrie⁶⁴. Le programme de lutte contre l'exploitation des enfants conduit par la CWSK

bénéficiera en 1993 d'une aide financière du Bureau International du Travail, de plusieurs millions de KSh⁶⁵.

1.1.2 Les enfants des rues

- 68 À compter du milieu des années 1990, les enfants des rues deviennent une réalité des milieux urbains très publicisée au Kenya⁶⁶. Le phénomène des *parkings boys*, de quelques centaines d'enfants dans les années 1970, est présenté par la presse comme un macro-phénomène, touchant entre 300 000 et 500 000 enfants au milieu des années 1990, qui ont entre 5 et 12 ans pour la plupart⁶⁷, tandis que de très jeunes enfants apparaissent également (moins de 5 ans). Les situations recensées par la CWSK sont graves : cette dernière estime le taux de prévalence du SIDA à un enfant des rues sur trois au début des années 1990, tandis que l'estimation de 20 000 fillettes de moins de 10 ans prostituées est également avancée ; la dépendance à la drogue, les problèmes de santé, notamment pour les enfants vivant sur les décharges, mais également la brutalité qu'ils subissent (cf. notamment les cas de violence policière⁶⁸) sont une réalité quotidienne. La croissance des enfants des rues à Nairobi est présentée comme particulièrement élevée : de 4 500 début 1990 à plus 30 000 enfants au milieu des années 1990.

1.1.3 Les fillettes et adolescentes

- 69 Les associations se mobilisent en particulier pour la cause des fillettes et adolescentes dont le degré de vulnérabilité apparaît plus important, compte tenu de :
- La prostitution et les abus sexuels, particulièrement pour les petites filles vivant dans les rues ;
 - La prévalence des mariages précoces et de certaines pratiques culturelles jugées dangereuses, notamment l'excision ;
 - Une fragilité plus générale liée à leur statut domestique mais également à leur position de second rang, notamment dans les stratégies d'éducation au sein des familles. Même si les inégalités scolaires se sont lissées dans le temps, notamment au niveau primaire, elles demeurent à des niveaux élevés (cf. tableau n° 2 ci-dessous).

Tableau n° 2 : comparaison du nombre de filles scolarisée par rapport au nombre de garçons entre 1963 et 1988

Niveau	Nb de Filles pour 100 garçons en 1963	Nb de filles pour 100 garçons en 1988
Primaire	182	106
Secondaire	215	142
Universitaire	600	254

Source : African Regional Conference for Women Leader, 1989⁶⁹.

- 70 Selon les statistiques avancées par la CWSK, seules 34 % des filles scolarisées en « *standard 1* » atteindront le « *standard 8* », contre 70 % pour les garçons, au milieu des années 1990⁷⁰.
- 71 À cet égard, le sujet des filles-mères et de leur déscolarisation est une problématique qui occupe les discours de manière régulière. En 1995, les abandons de scolarité par des filles enceintes, selon les statistiques du ministère de la santé, sont estimés à 10 000 par

an. Ces grossesses précoces posent par ailleurs la problématique de leurs propres enfants, la plupart de ces filles mères ne pouvant pas se marier, et très peu pouvant bénéficier d'un suivi pré- et post-natal⁷¹. Plusieurs réunions seront consacrées à ce sujet : l'*African Regional Conference for Women Leader*, en 1989 à Nairobi, sponsorisée par le *United Nations Population Fund – UNFP*, l'*International Planned Parenthood Association*, et la *Family Planning Association of Kenya*, l'atelier de travail organisé par la *Kenya Alliance of Advocacy on Children Rights* à Nyeri, en 1993, notamment.

1.1.4 Les orphelins et enfants vulnérables

- 72 La notion d'OVC (*Orphans and Vulnerable Children*) est publicisée à compter du milieu des années 1990 au Kenya, notamment comme thème de la campagne kényane de la Croix Rouge en 1994. Cette catégorie fait essentiellement écho aux situations des enfants en milieu rural. Ces derniers et leurs foyers sont lourdement touchés par les crises alimentaires qui frappent le Kenya. En 1995, le nombre d'enfants souffrant de la famine au Kenya est estimé à un million par l'UNICEF⁷². Trois millions d'enfants de moins de 6 ans souffrent par ailleurs de malnutrition. Les tensions ethniques notamment en Rift Valley en 1992 précarisent également la situation de leurs foyers. L'épidémie du VIH fragilise aussi lourdement les trajectoires, avec l'accroissement du nombre « d'orphelins du SIDA ».

1.2 Structuration et évolution des prises en charge d'enfants en difficulté

- 73 Depuis les années 1970, en l'absence de prise en charge organisée par les autorités publiques, des initiatives engagées ou soutenues par les églises, se sont significativement développées, notamment en milieu urbain. Elles rappellent qu'au Kenya, les églises restent un des principaux « fournisseurs » de services sociaux. Ce sont le cas de la *Undungu Society*, fondée en 1973 par le père Arnold Grol, devenue depuis lors la première organisation de prise en charge des enfants des rues à Nairobi ; de l'Armée du Salut engagée depuis les années 1950 au Kenya ; ainsi que des *SOS Children Villages*, ouverts en 1973 à Nairobi puis à Mombasa en 1979⁷³. La prise en charge des enfants en difficulté s'est ainsi progressivement organisée autour d'initiatives multipolaires, individuelles ou communautaires, desquelles les autorités publiques sont majoritairement absentes. Dans les années 1990, l'ANPACCAN recense à Nairobi plus de 110 organisations investies pour aider les enfants des rues.
- 74 Les évolutions des prises en charge dans les années 1990 reflètent la prise de conscience de la transversalité du problème des enfants, particulièrement en ville.
- 75 Le lien avec l'éducation est très tôt opéré par les associations prenant en charge des enfants en difficulté, notamment ceux des rues. La plupart des organisations mettent ainsi en place de petites structures visant à délivrer une éducation dite élémentaire :
- Le *Dagoretti Corner Child Care Centre*, organisation baptiste, accueille 400 enfants dans des classes informelles, grâce à huit enseignants volontaires⁷⁴ ; de même pour la *Consolata Catholic Mission Meru Township School* qui dispense une éducation de base, et a bénéficié pour ce faire d'un achat de mobilier par la coopération canadienne, pour 22 enfants⁷⁵.
 - À Nyeri, l'initiative *Love Care*, conduite par deux femmes qui se présentent comme chrétiennes, accueille depuis 1992 une quinzaine d'enfants handicapés ; la mobilisation qu'elle opère de la communauté vise à acquérir des fauteuils roulants pour permettre à plusieurs enfants handicapés de rejoindre la *Joy Town School Thika*⁷⁶.

- 76 L'encadrement moral est également un axe privilégié par les organisations religieuses : la *Church of the Province of Kenya*, la seconde plus grosse église du pays, a lancé un programme au début des années 1990 dans le *slum* de Kisumu Ndogo rassemblant environ 80 enfants en difficulté pour étudier la Bible, avec la distribution également d'un bol de *porridge*. La *Nairobi's Pentecostal Church* offre également chaque dimanche un repas, des vêtements et l'étude de la Bible à une cinquantaine d'enfants⁷⁷.
- 77 En outre, certaines structures ont mis en place des actions transversales, visant à fournir à l'enfant les bases de son autonomie immédiate ou future, en tenant compte de la structure familiale à laquelle il appartient. Ces initiatives visent tout d'abord, par la délivrance d'une éducation élémentaire, soit à permettre la réintégration de l'enfant dans le milieu scolaire, soit à lui offrir des compétences techniques susceptibles de lui assurer un revenu de subsistance. En outre, certaines associations tiennent compte de réalités auxquelles elles s'adaptent, notamment le fait que la plupart des enfants qu'elles prennent en charge ont un parent à proximité.
- 78 Les programmes de réhabilitation et de scolarisation lancés depuis 1991 par les Frères catholiques de St Lwanga, dans le *slum* d'Huruma à Nairobi, illustrent cette transversalité croissante de la prise en charge communautaire. Ces programmes, qui ont bénéficié à 200 enfants en 3 ans, incluent également les parents (sur les 200 enfants, seuls dix n'avaient pas de parents). Basés sur la délivrance d'une éducation informelle, ils visent au final à la réintégration des enfants dans le système scolaire par l'octroi de prêts aux parents pour financer les frais de scolarité. Des prêts sont également accordés aux parents pour qu'ils puissent monter de petits *business* informels générant un revenu de subsistance. Le programme les soutient également alimentaires, avec un système de « déjeuner à 1 shilling », ainsi que par la délivrance de certains soins médicaux gratuits⁷⁸.
- 79 La *Undungu Society* a également élargi ses interventions. Cette organisation est parvenue à mettre en place quatre centres d'accueil pour les enfants des rues, ainsi qu'un centre à l'extérieur de Nairobi, à Riiki, pouvant accueillir une quinzaine de filles. Depuis 1978, elle délivre également une éducation élémentaire sur trois ans, puis une formation technique la quatrième année visant à l'insertion dans le secteur informel. Depuis 1994, elle organise aussi une aide alimentaire, permettant de délivrer plus de 3 000 repas par jour à des enfants des rues. Par ailleurs, l'organisation s'est également investie en faveur d'enfants qui ne vivent pas dans les rues mais qui doivent travailler en journée ; depuis la mi-1990, l'association a ainsi ouvert des *Machumas*, c'est-à-dire des écoles informelles à destination de ces enfants.
- 80 Le *SOS Children Village* de Nairobi, dans le quartier de Buruburu, accueille dans les années 1990 environ 80 enfants. Ce village compte 16 « maisons familiales », une école maternelle ainsi qu'une école technique⁷⁹. Le *Rescue Dada Shelter Centre*, situé à Ngara ; organise également des classes informelles pour une quarantaine de filles de 6 à 13 ans, pour les préparer au retour à l'école ; elle leur donne également un accès à des soins gratuits dans les hôpitaux de Nazarus et Guru Nanak⁸⁰.
- 81 Enfin le centre de rééducation *Marry Immaculate*, fondé en 1997 à Mukuru, vise à réinsérer des enfants des rues. Les enfants sont logés dans le centre et doivent suivre un programme de deux ans sous la direction d'un assistant social, dont le but est de les réintroduire dans le système éducatif classique. L'étude conduite sur ce centre sur neuf années, soit 800 enfants de 6 à 17 ans, considère qu'un enfant sur deux voit ses

conditions de vie améliorées après un passage dans le centre, soit qu'il réintègre l'école, soit qu'il retourne dans son milieu familial⁸¹.

1.3 Une société urbaine en mutation

- 82 Ce développement de la publicisation et des prises en charge s'accompagne d'un discours sur le risque social généré par les enfants en difficulté. Le potentiel délinquant et de troubles à la société induit par les enfants démunis est martelé par les associations même qui défendent leurs droits. Ainsi, un des porte-parole de l'ANPACCAN souligne le risque d'accroissement du taux de criminalité : « *The rising number of the destitute children would lead to rise in crime rate*⁸². » L'archevêque de la *Church of the Province of Kenya* met lui aussi en avant le risque de désordre social : « *We are making trouble makers and criminals by ourselves, tobring trouble to ourselves.* » Le dirigeant de la CWSK, Joseph Gichuru, alerte également : « *The working conditions of most children labourers tend to be so harsh as to border on the inhuman. The overall effect is deshumanisation of the child and subsequent creation of a social deviant with a grudge against humanity of the world*⁸³. »
- 83 Ce discours a d'autant plus de prises qu'il s'insère dans un contexte urbain, particulièrement à Nairobi, où les enfants des rues génèrent un sentiment d'insécurité très fort, dans certains lieux (dans le cas de Nairobi, la *Tom Mboya Street*, les abords des marchés, notamment) et pour les automobilistes plus généralement. L'ensemble des processus à l'œuvre met ainsi en lumière les limites de la prise en charge par les autorités étatiques des enfants en difficulté telle que conçue depuis les années 1960. En milieu urbain, le passage des enfants devant la juridiction pour enfants est de facto la seule réponse des autorités centrales, tandis que les enfants retournent dans la rue à plus ou moins brève échéance. En 1993, 13 000 cas d'enfants ont été jugés par la seule Cour de Nairobi, selon le rapport du Département ministériel chargé des enfants. Ces enfants viennent surtout des slums de Kibera et de Kasarani, mais également de Kiambu, Muranga et Kakamega. Selon les statistiques officielles, 4 000 enfants sont considérés comme en besoin de protection et doivent faire à ce titre l'objet d'un suivi du Département, 4 000 sont considérés comme répondant à un besoin de discipline, le tiers restant ne faisant pas l'objet de prise en charge particulière. La presse a largement souligné les dysfonctionnements de la Cour pour les enfants à Nairobi, surchargée et sans moyens⁸⁴, face au nombre de cas à traiter (il est à noter qu'entre 7 et 8 enfants de 4 à 13 ans sont recensés comme abandonnés chaque semaine dans la capitale par le Département ministériel chargé des enfants en 1993). À l'issue du jugement, les modalités de prises en charge sont limitées et quasiment indistinctes selon que les enfants sont considérés comme ayant un besoin de discipline ou de protection. Les huit *Approved Schools* sont surpeuplées, tandis qu'une seule accueille des filles. La dizaine de *Remand Homes* est également dans une situation délétère. S'agissant de la maison de correction de Kabete⁸⁵, la capacité théorique de 80 à 100 enfants est largement dépassée, la structure accueillant entre 200 et 300 personnes, jusque 500 en 1994. Le gestionnaire souligne l'insuffisance des fonds octroyés par le gouvernement, conduisant à une situation où les enfants sont mal nourris, souvent malades, et peu encadrés (seulement 2 travailleurs sociaux), avec des enfants restant là plus d'un mois. En milieu rural, l'impuissance des *district committees* semble également réelle, compte tenu des compétences très limitées dont ils disposent. Dans le cas du district de Taita Taveta, face à l'augmentation du nombre d'abandons au début des années 1990, les

autorités ont procédé à des « rappels à l'ordre des parents »⁸⁶. Les fonds alloués au Département des enfants mettent ainsi en lumière une posture gouvernementale qui rejette une institutionnalisation de la régulation des problèmes familiaux. Sur les 44 millions £ attribués au ministère de l'intérieur pour l'exercice 1992-1993, 2,5 millions sont destinés au Département des enfants, et seulement 11 000 £ à la prise en charge des enfants démunis⁸⁷.

- 84 En parallèle, le sort de ces enfants mobilise fortement la presse. Dans les années 1990, les articles stigmatisant la crise de la famille traditionnelle et de certaines valeurs se font moins nombreux au profit d'une mise à nue d'une réalité sur laquelle les éditorialistes demandent d'agir, particulièrement s'agissant des enfants des rues. Les titres l'illustrent, parmi eux : « *Leur vie de misère* », « *La choquante vérité sur la seconde génération d'enfants des rues* », « *Aidez-nous s'il-vous-plaît* », « *Un monde toujours aussi cruel pour les enfants des rues* », « *Est-ce que quelqu'un leur prête attention ? Une vie difficile, une mort encore plus dure* », « *Aimés de nos cœurs, oubliés de nos actes* ».
- 85 Les discours privilégiés, à savoir le spectre des risques sociaux et les appels à la prise de conscience, renforcent en même temps qu'ils s'appuient sur des mentalités en évolution, particulièrement en milieu urbain. Dans les années 1990, les services de base délivrés par les autorités locales en milieu urbain ne répondent pas aux attentes des résidents (eau, assainissement, collecte des déchets, logement, notamment), qui ont conduit les populations à organiser une prise en charge des problèmes, sur un mode communautaire pour les plus pauvres (développement des organisations communautaires de base de ramassage et recyclage des déchets par exemple) ou privé pour les plus aisés (recours à des compagnies privées de sécurité et de collecte des déchets). Le gouvernement central intervient par ailleurs peu dans la délivrance de ces services qui relèvent des compétences des autorités locales, d'autant plus dans le contexte de cure d'amaigrissement que subissent les budgets ministériels kényans au début des années 1990, mais également des luttes institutionnelles et politiques qui caractérisent les relations entre le gouvernement et les principales villes du pays, en tête desquelles Nairobi. Parallèlement, le milieu urbain est caractérisé par l'émergence d'une classe moyenne depuis les années 1980, qui revendique une sécurisation de la trajectoire sociale de leur foyer, notamment par l'importance croissante accordée à la réussite scolaire de leurs enfants. L'accroissement de la scolarisation en niveau secondaire reflète plus généralement ces aspirations. Si elle reste en deçà du niveau d' enrôlement en primaire, la tendance a toujours été ascendante depuis les années 1970, grâce notamment aux développements des écoles secondaires fondées par les *Harambee*.

Graphique 1 : Évolution de la scolarisation dans le primaire et le secondaire au Kenya

Source : Charton, 2003⁸⁶

86 Les principales associations proposent ainsi de modifier les politiques en faveur des enfants, avec pour axes principaux :

- la transposition en droit kényan des dispositions de la Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant ;
- la modification de la politique en matière d'éducation, notamment : rendre la scolarité obligatoire jusqu'à un certain âge ; abolir les uniformes et les frais de scolarité ; revoir le système des bourses, pour en octroyer dès le primaire ;
- permettre la réintégration des enfants des rues dans le système scolaire ; affecter des travailleurs sociaux dans les écoles.
- l'accroissement du nombre d'écoles informelles, pour répondre aux besoins ;
- le développement des centres d'hébergement d'urgence ;
- l'éducation et l'information des parents.

2. Le refus persistant du Gouvernement d'encadrer et d'organiser la famille par la voie institutionnelle

87 Les programmes d'action gouvernementaux, qui demeurent quasiment inchangés depuis l'Indépendance (2.1), de même que les débats sur l'opportunité de modifier le droit relatif aux enfants (2.2) témoignent dans les années 1990 de la persistance du refus du gouvernement de prendre à sa charge la « police des familles ».

2.1 L'hermétisme apparent des programmes d'action des autorités publiques

88 Les autorités publiques affichent systématiquement leur soutien aux initiatives conduites par les ONG, en attestent la participation des autorités officielles aux congrès et séminaires diligentés par ces organisations. Pour autant, le gouvernement affiche ouvertement sa résolution de ne pas modifier ses programmes d'action.

89 S'agissant de l'éducation, les positions du gouvernement central demeurent empruntent des vocables chers au régime de D.A. Moi, en tête desquels la discipline. Les discours du Président Moi prononcés dans des écoles ou à l'université insistent

systematiquement sur la nécessité d'autodiscipline de l'enfant comme une réponse aux difficultés actuelles de la société. Ainsi lors d'une visite d'écoles dans la province de Méru, le Président appelle les scolaires « à respecter de hauts degrés de discipline, qui permettront d'éradiquer les problèmes de société actuels. L'éducation pour les jeunes doit être sauvegardée et associée à la discipline de manière à ce que lorsqu'ils grandissent, ils puissent gérer leurs affaires personnelles et celles de la nation plus largement⁸⁹ ». S'agissant de la démocratisation de l'accès à l'école, le gouvernement met en avant le haut taux d' enrôlement en « Standard 1 », proche de 95 %. Son opposition aux propositions de création d'une obligation scolaire ou d'une suppression des frais de scolarité et des uniformes est répétée, d'autant plus avec la cure d'amaigrissement que subissent les budgets dans les années 1990. En 1993, Joseph Kamotho, alors ministre de l'éducation, considère que l'économie kényane ne peut se permettre de tels changements, et souligne le fait que le système des harambee fait tout ce qu'il peut pour permettre aux enfants démunis d'être scolarisés⁹⁰.

90 De manière générale, le gouvernement appelle aux initiatives des autres acteurs pour répondre à ces différents défis. En matière d'éducation, le ministre de l'éducation appelle à des financements issus des ONG, des églises et des donateurs internationaux : « *the Education Ministry is already spending too much ; more than one third of our national budget is spent on education. It is exceedingly difficult to ask for more ressources*⁹¹ ». S'agissant du travail des enfants, le gouvernement s'est montré ouvert à une prise en compte du problème. La création d'un organe ministériel, l'Unité sur le travail des enfants (Child Labour Unit), s'est notamment traduite par la définition de l'exploitation de l'enfant par le travail comme « une situation dans laquelle le travail d'un enfant de moins de 16 ans porte atteinte à son développement physique, moral et intellectuel, et nie à l'enfant l'opportunité de progresser socialement et de bien-être⁹² ». À l'issue du séminaire organisé par la CWSK en 1993, le gouvernement s'est engagé à traiter ce problème d'ici la fin de l'année. Pour autant, le gouvernement se positionne comme un acteur parmi tant d'autres. Le secrétaire d'État du travail, Mohammed Ali, appelle avant tout les ONG, les départements administratifs, et les autorités locales à soutenir la CWSK⁹³. Il positionne la problématique comme relevant d'une « responsabilité collective » incluant le gouvernement mais également « les églises et la communauté au sens large », et dont le traitement doit être « placé dans le contexte plus large de l'économie, de la société et de l'État⁹⁴ ».

91 Au final, le seul domaine où le gouvernement a consenti des inflexions est celui des déscolarisations liées aux grossesses précoces. En 1994, le ministre de l'Éducation, Joseph Kamotho, demande aux directeurs d'école de permettre aux jeunes filles expulsées pour cause de grossesses de passer leur examen de fin de primaire (KCPE). En 1995, il pose interdiction de les exclure dès lors qu'elles sont scolarisées en primaire et secondaire⁹⁵. Cette décision est présentée comme s'insérant plus largement dans la promotion d'une politique gouvernementale visant à renforcer la parité scolaire à moyen terme. Ces inflexions permettent surtout de clore un long débat portant sur l'opportunité d'introduire une éducation sexuelle à l'école⁹⁶. Cette perspective n'a en effet jamais fait consensus au sein de la société kényane : l'expérimentation lancée en 1988 dans 50 écoles primaires et secondaires, réalisée par le Kenya Institute for Education et financée par les Nations-Unies (UNPF), suscita un tollé auprès des organisations parentales, ces dernières accusant le Gouvernement d'aller à l'encontre

de sa campagne morale notamment en faveur de la prévention des maladies sexuellement transmissibles⁹⁷.

2.2 Les luttes cognitives entourant la révision du droit des enfants

- 92 La publicisation du problème de l'enfance par les organisations kényanes, fortement soutenues par les organisations onusiennes, et la Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant poussent le gouvernement central à accepter de réfléchir à une modification du droit interne. Bien que le Kenya appartienne aux premiers pays ayant ratifié la convention des Nations-Unies, les modalités de sa transposition en droit kényan soulèvent de véritables questions de fond.
- 93 Tout d'abord, l'accord de principe pour modifier le droit kényan n'intervient pas immédiatement après la Convention. Pour mémoire, en 1989, lors de l'ouverture du quatrième séminaire de la KWMA, le Président Moi rappelait qu'il jugeait le droit kényan « satisfaisant », même s'il reconnaissait l'opportunité de modifier certaines dispositions pour pénaliser davantage certains abus⁹⁸. Cette vision allait être répétée quelques semaines plus tard suite à la survenance de cas répétés d'abandons d'enfants⁹⁹. La ratification de la convention ne signifiait donc pas automatiquement une évolution du droit kényan.
- 94 La mise en place d'une Commission présidentielle pour réfléchir aux modalités de mise en œuvre de la Convention des Nations-Unies intervient ainsi en 1992. Un consensus initial semble prévaloir autour d'une part, de l'opportunité d'unifier la législation sur les enfants, alors éparpillée dans une vingtaine de textes, et d'autre part de conduire une consultation préalable des organisations et associations intéressées à la protection et à la prise en charge des enfants dans le cadre d'ateliers de travail.
- 95 Le premier rapport produit par l'organe présidentiel, rendu public en 1992, soulève dès le départ des critiques. Ce rapport met en effet en avant la reconduction de la posture classique du gouvernement : bien qu'il articule ses promesses d'action autour d'une nouvelle catégorie d'enfants, celle des « enfants dans des conditions particulièrement difficiles¹⁰⁰ », et bien qu'il déclare son attachement à l'universalisation de l'école, aucune perspective n'est évoquée s'agissant de l'école obligatoire ou des enfants des rues. Attendue pour la fin de l'année 1993, la présentation du projet de loi devant le Parlement est à plusieurs reprises repoussée¹⁰¹.
- 96 La première présentation du projet de loi au Parlement, qui intervient en mai 1995, suscite de vives critiques des organisations et associations. 25 ONG dénoncent de « graves omissions¹⁰² », dont les principales sont¹⁰³ :
- Le flou régnant sur la définition de l'enfant, selon les dispositions (10, 14, 16 ou 18 ans) ;
 - Le silence du projet de loi sur le travail des enfants, l'exploitation sexuelle, les abus de drogue, les mariages précoces forcés, les violences culturelles, notamment ;
 - L'ignorance du problème des enfants des rues ;
 - L'absence de dispositions sur les enfants nés hors du mariage ;
 - Le maintien de l'âge maximum pour l'adoption à 5 ans ;
 - L'absence de prise en compte du genre.
- 97 De manière générale, ces organisations dénoncent une conception du problème de l'enfant comme étant essentiellement celui de la criminalité, par la même la poursuite d'une action à vocation disciplinaire et non pas de réhabilitation, ainsi que l'absence

d'outils concrets rendant une mise en œuvre de la protection de l'enfant possible, en agissant notamment sur les problèmes économiques et sociaux.

- 98 Le gouvernement, en tête desquels le Garde des Sceaux Amos Wako et le ministre de l'Intérieur, Francis Lotodo, se défendra contre ces critiques, présentant le projet de loi comme une « première étape » devant être poursuivie. Ce désaccord profond scellera pour plusieurs années le sort de ce projet de loi, qui ne sera de nouveau présenté qu'en 2001.

3. L'impossible institutionnalisation de l'action publique en faveur des enfants en difficulté

- 99 Plusieurs tentatives de coordination des actions, incluant ou non les autorités publiques, ont émergé, au départ en faveur des enfants des rues. Le sort de ces initiatives illustre néanmoins les difficultés profondes d'une action coordonnée, dans un contexte de divergence d'appréhension et de traitement du problème des enfants.
- 100 En 1993, le *National Street Children Development Assistance Network* (NASCANET), chapeauté par le Capitaine Goeffrey Kiendi, est créé avec le soutien du *National Council of Churches of Kenya* et de différentes églises, telle que la *Church of the Province of Kenya* et le *Catholic Archdiocese of Mombasa*¹⁰⁴. Le but affiché est de coordonner les ONG pour établir un plan national de prévention et de réhabilitation des enfants des rues, incluant l'ensemble des acteurs concernés dont les autorités publiques.
- 101 La même année, « *Nairobi cares for its children* » constitue une tentative d'action coordonnée entre la Mairie, les donateurs internationaux et 35 organisations de prise en charge des enfants des rues, dont le bras armé est la *Undungu Society*¹⁰⁵. Plus de 4,6 millions de KSh sont mobilisés sur la période 1993-1994 au profit de cette ombrelle associative : 1,5 million issus du NCC, 1,5 million de l'UNICEF et 1,6 million de KSh issus de vente de coupons d'un montant de 10 KSh dans le réseau de banques du groupe Barclays. L'initiative, par la mutualisation des fonds, vise à poursuivre les axes d'action engagés par la *Undungu Society*, notamment le renforcement des quatre centres d'hébergement d'urgence localisés à Kawangware, près du Kenyatta market, à Dandora et à Kariokor, ainsi que le lancement de programmes alimentaires. La création d'un Centre de protection de l'enfant, en faveur duquel l'UNICEF milite depuis plusieurs années, est également évoquée.
- 102 Ces initiatives s'insèrent dans un contexte particulier, qui en favorise l'émergence et explique également leur rapide déclin. Dans un contexte de luttes politiques intenses à Nairobi, le lancement de la Convention « *The Nairobi we want* », à l'initiative du Maire Steve Mwangi, s'insère dans un positionnement plus large du Maire de rénovation de la politique nairobiennne, et de dissidence vis-à-vis du gouvernement central. Le maire de Nairobi multiplie à compter de 1993 les interventions, dénonçant l'attitude « criminelle » de la société vis-à-vis de ses enfants. Il fera ainsi partie des 17 maires d'Afrique sponsorisés par l'UNICEF pour participer au second forum international des maires défenseurs des enfants organisé à Mexico en juillet 1993. Cet intérêt du Maire participe également de la stigmatisation qu'il souhaite opérer du gouvernement compte tenu de son inaction face à ce problème d'ampleur nationale, tandis que la presse relate de nombreux faits d'insécurité causés par les enfants des rues : enfants armés de seringues menaçant les passants et automobilistes¹⁰⁶, enfants s'organisant en gangs, notamment. En 1994, le maire de Nairobi organise ainsi une audition sur enfants

des rues au *City Hall* visant à « sensibiliser les Nairobiens sur le problème des enfants des rues ».

Dessin de Gado

Source : *The Daily Nation*, 17/11/1994.

- 103 Les réactions du gouvernement central conduiront à la fragilisation de ces initiatives, par la réponse sécuritaire qu'il y apporte. En mai 1993, une opération de nettoyage de Nairobi est organisée par le gouvernement central, au motif de l'insécurité prévalant sur les automobilistes¹⁰⁷. Tandis que les déchets sont ramassés par des organisations de jeunes affiliés au parti présidentiel, la KANU, les enfants des rues sont ramassés par des camions. Le *Provincial Commissioner* ordonnera également plusieurs « nettoyages » en 1993 et 1994 du centre-ville et de Westlands, au motif de trop nombreuses plaintes de résidents et commerçants¹⁰⁸. Les enfants sont conduits à la Cour de Nairobi, ou rapatriés vers leurs districts d'origine. En décembre 1993, le gouvernement mobilise 17 millions KSh pour rapatrier les enfants vers leurs régions d'origine. Des dizaines d'enfants sont ainsi transférés de Nairobi vers les postes de police de Mombasa et de Kakamega.
- 104 Ces réactions sécuritaires s'appliqueront également aux initiatives concertées. Quelques mois après le lancement de l'initiative « *Nairobi cares for its children* », le gouvernement décide en 1994 de fermer l'un des quatre centres d'hébergement d'urgence de l'initiative, le *Kariokor social Hall*, pour des questions de sécurité. Une centaine d'enfants qui y étaient pris en charge après leur passage devant la juridiction juvénile. Cette décision fragilise l'initiative, qui souffre par ailleurs de problèmes internes. Elle est stoppée en 1994, après que la *Undungu society* ait été accusée de ne pas assurer une traçabilité suffisante de l'emploi des fonds.
- 105 La mise en place fin 1994 par le ministère de l'Intérieur d'un comité interministériel sur les enfants des rues, en présence de la *Town Clerk* de Nairobi, Mrs Zippora Wandera, ne modifie pas la posture du gouvernement. Ce dernier appelle au réalisme des propositions, la plupart étant jugées trop idéalistes pour être mises en œuvre, tandis

qu'il appelle les communautés à se saisir du problème, en mobilisant des financements des donateurs internationaux¹⁰⁹.

- ¹⁰⁶ Ces oppositions cognitives, mais également empiriques, se sont illustrées dans les années 1990 dans le domaine juridique et la question du traitement des enfants des rues. S'agissant de la problématique de la vulnérabilité des enfants en milieu rural, la publicisation est moins forte, tandis que l'intervention en faveur de ces enfants, notamment touchés par la pandémie du HIV, est animée par des organisations locales, soutenues par les bailleurs internationaux. Les années 2000 constituent alors une fenêtre d'opportunité pour l'organisation de l'action publique, à la faveur d'une part de la pression continue des organisations militant en faveur des droits de l'enfant et de leur bien-être et d'autre part de l'accession au pouvoir du gouvernement NARC. Une stratégie nationale est définie, qui cherche à organiser des acteurs ayant des visions et des intérêts hétérogènes. Cette stratégie démontre la structuration de l'action, et les innovations qu'elle recèle s'agissant de la prise en charge des enfants vulnérables, en même temps qu'elle en montre les fortes contraintes.

Troisième partie. Les répertoires d'action dans les années 2000 : innovations et contraintes des nouveaux modes d'action

- ¹⁰⁷ Les modalités de prise en charge de l'enfance vulnérable connaissent des mutations profondes dans les années 2000, à partir notamment de l'accession du gouvernement NARC au pouvoir. Elles sont tout d'abord influencées par les modifications du droit des enfants, avec la prise en compte des principes de la Convention des Nations-Unies (1), et le développement de politiques cherchant à opérer la synthèse de visions hétérogènes face au défi que représentent l'enfance vulnérable et les orphelins, estimés à près de 6 millions au début des années 2000¹¹⁰ (2). Dans le cadre d'une action publique soutenue, notamment à travers le plan d'action national en faveur des OVC, la problématique de la prise en charge des enfants en milieu urbain demeure néanmoins toujours aiguë, tandis que les enfants des rues demeurent inévitablement contraints à s'organiser par eux-mêmes (3).

1. La problématique de la domestication des normes internationales : le *Children Act* voté en 2001

- ¹⁰⁸ Les débats sur la réforme du droit des enfants, qui ont marqué les années 1990, reflètent la problématique de la domestication des normes, soit d'une part la traduction dans le droit national des « standards » internationaux, et d'autre part la traduction empirique de ce droit.
- ¹⁰⁹ La nouvelle présentation du projet de loi au Parlement décidée en 2001 s'insère dans un contexte plus général où le Kenya a signé plusieurs accords et conventions internationales en lien avec l'enfant et ses droits : la déclaration mondiale pour la survie, la protection et le développement des enfants, issue du Sommet de l'enfant en

2000, les Huit objectifs du Millénaire suite au sommet éponyme en 2000, les objectifs de *Education for All* (EFA) définis par la Conférence mondiale sur l'éducation tenue en 1990 à Jomtien puis en 2000 à Dakar, la Convention internationale des droits de l'enfant, la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant, ainsi que la Convention sur l'élimination du travail des enfants en 1999, notamment.

- 110 Le *Children Act*¹¹¹, voté en 2001 et rendu applicable à compter de 2002, reflète cette problématique de la domestication. Inspiré de la Convention internationale des droits de l'enfant et de la Charte africaine (1.1), ce nouveau cadre juridique dessine également les contours du point de consensus, par essence partiel, qui prévaut au sein de la société kényane au début de la décennie 2000 (1.2).

1.1 Le reflet de la Convention internationale des droits de l'enfant

- 111 La définition unique de l'enfant, comme toute personne de moins de 18 ans (section 2), correspond à une avancée significative sur le plan juridique, alors que jusqu'à présent différentes définitions de l'enfant cohabitaient (*infant, young person, juvenile, minor*).
- 112 La loi s'articule également autour d'un « catalogue de droits », qui reprend notamment les quatre droits énoncés par le Comité ayant présidé à la rédaction de la Convention internationale comme étant l'âme de ce texte :
- Le droit de vivre et de se développer.
 - Le droit de ne pas être discriminé.
 - Le principe de prise en compte systématique du « meilleur intérêt de l'enfant » : bien que ce principe soit déjà affirmé dans le cadre de la loi sur la prise en charge et la garde des enfants, cette inclusion dans le *Children Act* revient à affirmer ce principe pour l'ensemble des « événements » marquant la vie de l'enfant. « *The best interests of the child shall be a primary consideration of all Actions concerning children, wheter undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies* » (section 4 de la loi).
 - Le droit de participer et de se voir accorder l'opportunité d'exprimer son opinion, en tenant compte de son âge et de sa maturité. Cette disposition tranche avec la vision paternaliste de l'enfance qui irrigue la société kényane.
- 113 Les autres droits énoncés sont : vivre avec ses parents et être élevé par eux (section 6) ; bénéficier d'une éducation primaire gratuite qui pourrait être obligatoire, à la charge des parents et de l'État (section 7) ; avoir une éducation religieuse de son choix (section 8) ; être en bonne santé et avoir accès à des soins médicaux (section 9) ; être protégé contre les conflits armés et l'exploitation économique (section 10) ; avoir un nom et une nationalité¹¹² (section 11) ; s'agissant des enfants handicapés, bénéficier d'une prise en charge spécifique et avoir accès à l'éducation (section 12) ; être protégé contre les abus physiques et psychologiques, contre la négligence et l'exploitation (section 13) ; être protégé contre l'excision, le mariage précoce, et tout autre pratique culturelle rituelle susceptible d'altérer la vie de l'enfant, sa santé, son intégration sociale, sa dignité ou son développement physique et psychologique (section 14) ; être protégé contre l'exploitation sexuelle, la drogue, la torture et la privation de liberté, la peine capitale et l'emprisonnement à vie (sections 15 à 17) ; bénéficier d'un droit au loisir et à la vie privée (section 18).
- 114 La Haute Cour de justice (*High Court*) est chargée d'assurer le respect de ces droits, bénéficiant ainsi d'un large pouvoir d'ester. Le manquement à ces droits, nonobstant

les peines énoncées dans le reste du corpus juridique (notamment le code pénal), est passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à 12 mois et d'une amende d'un montant maximum de 50 000 KSh (section 20).

- 115 S'agissant de la justice juvénile, qui est alors l'objet de nombreuses critiques des associations de défense des enfants, les avancées se traduisent essentiellement par le renforcement des droits lors de la procédure judiciaire. Dans le cas des enfants suspectés d'avoir enfreint la loi, la section 186 de la loi énonce leurs droits à une notification rapide et directe des charges, à une représentation juridique fournie par le gouvernement, à un jugement rapide, à l'assistance gratuite par un interprète de la cour, et à un appel des décisions. Des Cours de justice spécifiques, dans l'esprit de l'article 40 Convention et de l'article 17 de la Charte africaine, sont annoncées, complétant la seule institution qui jusqu'à présent était clairement tournée vers les enfants, la *Nairobi Children's Court*. Jusqu'à présent en effet, les enfants étaient pris en charge par des cours ordinaires transformées en tribunal *ad hoc* pour enfants avec huis clos. Dans sa section 191, la loi rappelle les sanctions alternatives qui prévalent pour les enfants. La section 190 exclut ainsi l'emprisonnement, sur un mode par ailleurs plus large que celui envisagé dans la Convention dans son article 37 (1a) (ce dernier exclut « seulement » l'emprisonnement à vie sans la possibilité de se défendre). La loi kényane laisse ouverte la porte, « en dernier ressort », aux placements en écoles de réhabilitation (pour les enfants de 10 à 15 ans) et en maisons de correction (pour les 16-18 ans).

1.2 Le reflet d'un compromis sociopolitique à un instant donné

- 116 La loi reflète une vision de l'enfant en mutation, comme l'illustre le croisement entre deux dispositions : celles sur les punitions corporelles et celles sur les devoirs de l'enfant.
- 117 Le bannissement des punitions corporelles, qui a fait l'objet de débats pendant des décennies, a tout d'abord été interdit dans le cadre scolaire en 2001 suite à une décision du ministère de l'Éducation nationale¹¹³. Le *Children Act* applique ce bannissement à l'ensemble des procédures de la justice juvénile. Suivant la même logique, le châtiment corporel dans le cadre de la justice criminelle sera supprimé du Code pénal lors de la modification du *Criminal Act* en 2003.
- 118 Parallèlement, la loi définit explicitement les devoirs et les responsabilités de l'enfant, garants de la famille et de la cohésion sociale. La loi (point 21) lui impose ainsi de « travailler à la cohésion de la famille, respecter ses parents et ses aînés dans toutes les circonstances et de les aider en cas de besoin, préserver et renforcer la solidarité sociale et nationale, ainsi que perpétuer et renforcer les valeurs culturelles positives de sa communauté ».
- 119 Objet de compromis, la loi fera également l'objet de sérieuses critiques.
- 120 Les dispositions relatives à la justice criminelle sont considérées par de nombreuses associations comme peu satisfaisantes, compte tenu notamment de :
- L'absence de stratégies explicites visant à éviter les jugements d'enfants, alors que la Convention paraît davantage dans cet esprit (diversion à tous les stades). Continueront dès lors à être propulsés dans le système judiciaire des enfants qui ne sont pas des délinquants mais qui se heurtent à des difficultés socio-économiques. Godfrey Odhiambo Odongo estime ainsi que 85 % des enfants qui se retrouvent en proie à la justice criminelle ne sont pas des délinquants *per se* mais des enfants ayant un besoin de prise en charge et de protection¹¹⁴.

Cette posture de la loi est d'autant plus décriée que de nombreux auteurs s'accordent pour dire que, même pour les enfants qui commettent des infractions, ces dernières sont avant tout mineures et s'insèrent dans une stratégie de survie. Ainsi, A. Skelton considère que le taux de prévalence d'infractions violentes ou graves commises par des enfants au Kenya est au final très bas¹¹⁵.

- L'absence de nouvelle disposition sur l'âge minimum légal de responsabilité criminelle. Le Code pénal exclut seulement les enfants de moins de 8 ans, même si ce code reconnaît les enfants de 8 à 12 ans *doli incapax*. En amont du vote du *Children Act*, les Nations-Unies encourageront pourtant, dans le cadre de leur rapport initial de 2001, à un relèvement l'âge de responsabilité¹¹⁶. En 2007, le Comité proposera de nouveau au gouvernement de relever cet âge, dans un premier à temps à 12 ans.

- 121 L'absence de plan de mise en œuvre immédiat a également tôt été stigmatisée. La loi, dans ses sections 30 (1) et 32 (2) prévoit l'établissement du *National Council on Children Services*, associant des représentants des autorités publiques et des acteurs non gouvernementaux. Ce conseil a vocation à assurer le pilotage et le contrôle de des activités en faveur des droits des enfants et de leur bien-être et de conseiller le gouvernement en ce sens. Néanmoins, au préalable à son établissement, le gouvernement a mis en place un Comité interministériel pour coordonner plus globalement la mise en œuvre de la loi sur les enfants, qui aboutira à un plan d'action national courant jusqu'en 2009. Certains auteurs jugent au final le bilan du Conseil national décevant, compte tenu des contraintes matérielles qu'il rencontre : manque de clarté sur ses relations avec le ministère de l'Intérieur, manque de fonds, faible présence des membres à ses réunions, notamment des représentants du gouvernement¹¹⁷.
- 122 La loi sur les enfants a également posé la question des moyens qui seraient mis à son service. En effet, la loi énonce clairement l'obligation des parents de pourvoir aux besoins de l'enfant, tandis que les devoirs du gouvernement demeurent flous, sans préciser les modalités de traitement des situations de pauvreté et de vulnérabilité à l'origine du problème. Comme le souligne M. Wabwire: « *Unless something is done to introduce a national regime of state-funded child support benefits, the rights in the Act remain paper rights and pipe dreams for the hundreds of thousands of doomed poor children in Kenya who are decimated by hunger, malnutrition, curable diseases and material deprivation due to the grinding poverty situation in the country*¹¹⁸. »
- 123 Cette problématique de la mise en œuvre connaîtra des avancées concrètes, à partir de l'accession au pouvoir du parti NARC, à travers notamment la définition d'une stratégie nationale en faveur des OVC.

2. La définition d'une stratégie nationale en faveur des OVC, centrée sur le milieu rural

- 124 À compter de 2002, la présidence et le gouvernement NARC s'engagent dans une stratégie résolument transversale de prise en charge des enfants orphelins et vulnérables. Elle se donne à voir à travers la mise en place de différents organes et la formalisation de plusieurs politiques de moyen terme, parmi lesquels :
- la création en 2002 du Comité national de direction sur les enfants orphelins et vulnérables (*National Steering Committee on OVC*), dupliqué au niveau local à travers des Conseils consultatifs (*Area Advisory Councils*). Ce comité pilotera la rédaction du premier plan national

d'action consacré aux OVC pour la période 2005-2009. Il est également associé à la mise en place d'un comité parlementaire informel chargé de sensibiliser la classe politique à la problématique des OVC ;

- le lancement du plan d'action national en faveur de l'éducation pour la période 2003-2015 ;
- la définition du Plan stratégique par le Conseil national de contrôle du sida.

125 L'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques bénéficient par ailleurs d'un soutien financier important de nombreux organismes, notamment de coopération internationale telles que l'USAID, le DfID et la JICA (*Japan International Cooperation Agency*)¹¹⁹, mais surtout de l'UNICEF et des différentes agences onusiennes.

126 Cette approche transversale se caractérise par des politiques originales, qui sont parvenues à concilier des référentiels qui se sont longtemps opposés, comme l'illustre le programme de transfert d'argent (2.1). Ces programmes, qui impliquent une pluralité d'acteurs et s'appliquent essentiellement au milieu rural, visent à agir sur plusieurs pans de la vie de l'enfant, qu'il s'agisse de son éducation (2.2) et plus largement de ses conditions de vie et de celles de sa famille (2.3).

2.1 La conciliation de référentiels longtemps opposés : *Le Cash Transfer Programme for Orphans and Vulnerable Children*

127 La mise en œuvre à compter de 2004 de ce programme et ces évolutions correspondent à la synthèse de valeurs et visions du monde, qui ont longtemps été appréhendées comme antagonistes :

- La première est l'aggravation de la situation, notamment suite aux ravages du SIDA. Au début des années 2000, un cinquième de la population kényane a moins de 6 ans, et près de la moitié moins de 15 ans. Plus de 53 % des kényans vivent en dessous du seuil de pauvreté, signifiant que la majeure partie des enfants vit également dans la pauvreté. Sur le plan sanitaire, le taux de mortalité est élevé : 77 pour 1000 naissances, un tiers des enfants de moins de 5 ans est confronté à une réelle insécurité alimentaire, qui se traduit par leur décharnement. La malaria tue par ailleurs 26 000 enfants chaque année. 1,8 million d'enfants seraient orphelins, dont 11 % auraient moins de 5 ans. 40 % vivent avec leurs grands-parents, 44 % avec des proches, les autres étant placés. Sur les 900 000 orphelins du SIDA, 78 000 sont considérés comme étant porteurs du virus. Au total, le nombre d'enfants nécessitant une protection est estimé à 6 millions au début des années 2000¹²⁰.
- Les autorités publiques demeurent averses à une prise en charge institutionnalisée des enfants vulnérables, dans le cadre de centres d'hébergement durables par exemple ou de placements institutionnels. Compte tenu de l'ampleur des difficultés, le maintien de l'enfant vulnérable et orphelin dans son environnement immédiat est un des principes prioritaires qui structure le plan d'action national en faveur des OVC lancé en 2005. Parmi les 9 principes guidant le plan d'action, le premier affirme que la famille, la famille élargie et l'État doivent demeurer les principales structures de protection des OVC. En revanche, la prise en charge institutionnelle doit être appréhendée comme un dernier recours (sixième principe). À travers cette politique, la famille est posée comme l'institution la plus à même d'assurer le développement et la socialisation de l'enfant. Le plan national d'action se centre donc sur le soutien aux familles et aux communautés, comme l'illustrent les sept priorités qu'il se fixe : 1/ renforcer la capacité des familles à protéger les enfants, 2/ mobiliser et soutenir les initiatives communautaires, 3/ assurer aux OVC un accès aux services essentiels, notamment l'éducation, les soins et le soutien psychologique, 4/ mettre en œuvre une législation et des politiques qui protègent les enfants les plus vulnérables, 5/ créer les conditions d'un soutien

aux familles et enfants affectés par le SIDA, 6/ renforcer la coordination nationale des initiatives, 7/ renforcer la capacité d'évaluation des actions conduites en faveur des OVC.

- ¹²⁸ Le programme gouvernemental de « transfert d'argent » opère ainsi la synthèse entre d'une part la volonté manifestée par la puissance publique d'agir et d'autre part celle de promouvoir le maintien de l'enfant vulnérable dans son environnement. À compter de 2004, le Département des services aux enfants initie, avec le soutien financier de l'UNICEF, un programme expérimental de transfert d'argent à destination des foyers pauvres prenant en charge des OVC, dans trois districts pilote (Nairobi, Kwale et Garissa). Les foyers éligibles sont les foyers extrêmement pauvres accueillant un OVC ; ce dernier est défini comme un enfant résidant de moins de 17 ans, dont l'un des parents est décédé ou chroniquement malade, ou dont la personne qui s'occupe de lui est chroniquement malade. Ces ménages reçoivent une allocation mensuelle de 1 500 KSh, constituant par la même une sorte de « protection sociale minimale », visant, par le transfert régulier et prévisible d'argent, à maintenir les enfants dans les foyers les plus pauvres. Au niveau local, la gestion de ce dispositif revient aux *Area Advisory Councils*, organes déconcentrés du Conseil national des services aux enfants créés en 2002. En 2005, le DfID britannique finance l'extension de cette expérimentation à quatre nouveaux districts de Nyanza à savoir Kisumu, Homabay, Migori et Suba. L'attribution en 2005-2006 de 48 millions de KSh supplémentaires par le gouvernement permettra d'élargir le programme à dix districts supplémentaires.
- ¹²⁹ Ce programme a depuis été reconduit grâce aux financements extérieurs et bénéficie en 2010 à plus de 100 000 foyers et 230 000 OVC à travers le pays. Les résultats du programme ont été jugés concluants. Avant la décision de pérennisation du programme en 2007, le gouvernement et l'UNICEF ont en effet confié à une société de consultance privée, *Oxford Policy Management* (OPM), une évaluation de l'impact de ces transferts sur la santé des enfants, leur scolarisation et leur environnement économique. Réalisée auprès de 2 500 foyers de sept districts à deux intervalles, 2007 puis 2009, l'étude a montré, s'agissant de la réduction de la pauvreté, l'accroissement de la dépense alimentaire des foyers bénéficiant de l'allocation, ainsi que de la diversité diététique, augmentant considérablement la fréquence de la consommation de cinq groupes alimentaires, à savoir : la viande, le poisson, le lait, le sucre et la graisse de 15 % par rapport à la ligne de base. Sur le plan sanitaire, l'évaluation n'a pas démontré d'amélioration des indicateurs de santé tels que la vaccination, le supplément de Vitamine A ; elle note en revanche une diminution de la fréquence des maladies et le meilleur accès aux soins. S'agissant de l'éducation, la proportion d'inscription au collège dans les zones concernées a augmenté de 6 % ; en revanche, le taux d'inscription au primaire est demeuré stable. L'évaluation a par ailleurs estimé une réduction de 3 % du travail des enfants de moins de 12 ans¹²¹.
- ¹³⁰ La réforme constitutionnelle de 2010¹²² reflète également cette volonté de synthèse, entre d'une part l'affirmation des droits socio-économiques de l'enfant, constitutionnalisés en son article 53, et l'unité familiale comme base de l'organisation sociale kényane. L'article 45 de la Constitution érige ainsi la famille en « *the natural and fundamental unit of society and the necessary basis of social order* ».

2.2 La priorité plus générale accordée à l'accès à l'éducation, en cohérence avec une valeur forte de la nouvelle société kényane

- ¹³¹ Le gouvernement NARC lance en janvier 2003 un programme pour l'éducation primaire gratuite (*Free Primary Education Programme* – FPE), qui conduira à la suppression des frais de scolarité dans les 18 000 écoles primaires kényanes. La mise en œuvre de cette décision sera largement soutenue par les organisations internationales. L'UNICEF a ainsi réalisé un don de 193 millions KSh au lancement du programme début 2003¹²³. Parallèlement, un système de prêts pour l'acquisition des manuels scolaires est créé. Cette dynamique se traduit par une massification réelle de la scolarisation en niveau primaire. En effet, les problématiques financières étaient, si ce n'est le seul, à tout le moins un frein réel à la progression de la scolarisation. Une étude de l'UNICEF montrait qu'à Kibera par exemple, le plus important bidonville de Nairobi, la plupart des parents, avec un revenu mensuel moyen d'environ 27 USD, ne pouvaient pas honorer les 133 USD d'inscription annuelle, auxquels s'ajoutent les 27 USD d'achat de l'uniforme scolaire. Ainsi, le taux d' enrôlement en primaire avait chuté, passant pour le Standard 1 de 95 % en 1988 à 79 % en 2000¹²⁴. Suite à la décision gouvernementale, 1,3 million d'enfants supplémentaires sont scolarisés en primaire en 2003 ; 200 000 enfants supplémentaires sont inscrits en 2004¹²⁵. Cette montée en flèche du nombre d'inscriptions au Kenya n'est pas allée sans problèmes, compte tenu de l'engorgement rencontré par certaines écoles. Face à cette situation, le ministère Kényan de l'éducation en collaboration avec l'UNICEF, a lancé l'initiative dite « pour une école primaire adaptée aux enfants ». Cette initiative vise à améliorer la qualité de l'enseignement dans un contexte de massification. La Banque mondiale, le Dfid britannique et l'UNICEF ont largement contribué à la fourniture de livres, de matériel éducatif et d'équipements récréatifs. En 2002, l'UNICEF a de plus contribué à la formation de quelque 1 000 enseignants et il en a formé environ 5 000 supplémentaires durant le premier semestre 2003. Le taux de scolarisation en primaire progressera au final de 35 % entre 2003 et 2008. Environ 8 millions d'enfants sont scolarisés en 2008, contre 5,9 millions en décembre 2002. L'accès aux manuels scolaires est également amélioré. Alors que la plupart des élèves ne disposaient pas de manuels scolaires en 2003, un livre pour trois élèves est recensé en niveau primaire en 2008, un livre pour 2 élèves en niveau secondaire¹²⁶. À cet égard, le gouvernement a également consenti un effort financier significatif, faisant de l'éducation le second budget du pays avec plus de 88 milliards de KSh (budget 2005-2006).
- ¹³² L'accès au secondaire est également encouragé par une politique de bourses gouvernementales ciblées sur les enfants vulnérables et orphelins. Le PEPFAR (*Presidents Emergency Plan for AIDS relief*) qui relève de l'USAID a également lancé un programme de bourses pour l'enseignement secondaire centrées sur les OVC au titre de la période 2005-2013. Ces bourses permettent une prise en charge intégrale des frais du scolaire pendant 4 ans. De 2005 à 2008, près de 2000 OVC ont bénéficié de ce soutien.

2.3 L'encouragement des initiatives non-gouvernementales

- ¹³³ Le plan d'action national en faveur des OVC évalue en 2005 la prise en charge par les ONG à 973 000 enfants, par les organisations religieuses à 498 000 et par les organisations communautaires à près de 60 000 soit au total plus d'un million et demi d'enfants aidés par des structures non gouvernementales¹²⁷. Ce faisant, le préambule du

plan lie la mise en œuvre d'une stratégie nationale d'ampleur à l'investissement continu et conciliant de l'ensemble des acteurs, à tous les niveaux.

- ¹³⁴ Sans que le gouvernement leur fixe pour autant de véritables modalités d'articulation avec les politiques gouvernementales¹²⁸, les multiples structures qui prennent en charge des enfants se sont développées à travers le Kenya, qui en recense plus d'un millier. Ces structures s'investissent dans des missions diverses en faveur des OVC : soutien éducatif, formation technique ou susceptible de générer un revenu, aide alimentaire, groupes de soutien pour les tuteurs, visites dans le cadre d'un soutien psychologique ou d'une assistance aux personnes suivant une thérapie rétrovirale ; activités ludiques, etc. L'étude consacrée par l'université de Boston à 23 organisations investies dans le soutien au OVC a montré qu'elles conduisent toutes plusieurs activités : 78 % sont investies dans la protection contre les abus et l'exploitation, 65 % offre un accès à l'éducation et à la formation, 52 % une assistance alimentaire¹²⁹.
- ¹³⁵ Ces structures, de tailles très diverses, bénéficient en règle générale de financements extérieurs. Dans le cadre de l'étude précitée, il apparaît que 91 % sont financées par des donateurs étrangers. Près des deux tiers (63 %) considèrent néanmoins l'insuffisance de fonds comme un problème majeur. À cet égard, l'analyse de deux initiatives en faveur d'OVC au Kenya,¹³⁰ d'une part le programme communautaire de prévention, de prise en charge et de soutien aux malades du SIDA mis en œuvre par *Pathfinder* et le *Integrated AIDS Program* dans le District de Thika et d'autre part le Projet en faveur des OVC de Kilifi mis en œuvre par les *Catholic Relief Services*¹³¹, ont cherché à démontrer l'efficacité de ces initiatives conduites à un niveau local, en mettant en regard les fonds mobilisés et les services rendus à la communauté. S'agissant des activités d'éducation et de sensibilisation vis-à-vis du VIH, l'étude note une réelle amélioration de la connaissance de cette maladie, pour un coût individuel qu'elle considère comme très bas (respectivement 2.61 USD et 0.09 USD). Les activités visant à encourager la génération de revenus sont également considérées comme peu onéreuses au regard de résultats significatifs : ainsi, dans le cadre du projet en faveur des OVC de Kilifi mis en œuvre par les *Catholic Relief Services*, l'étude estime que ce type d'activité a conduit à une réduction de 10 % de l'insécurité alimentaire pour un coût par bénéficiaire estimé à 1.61 USD.
- ¹³⁶ Cette stratégie nationale, qui est particulièrement centrée sur les foyers ruraux, a bénéficié d'un investissement monétaire extrêmement significatif. Le coût du seul programme de transfert d'argent est estimé à trois milliards de KSh par an, dont 700 millions environ du gouvernement kényan, le solde étant financé par l'UNICEF, le DFID et la Banque mondiale¹³². En 2010, le Département des services aux enfants a bénéficié d'un budget de 1,4 milliard de KSh, soit un budget équivalent à celui des routes (qui est un budget important au Kenya). Cette stratégie demeure néanmoins en retrait s'agissant de la problématique spécifiquement urbaine, celles des enfants des rues, qui n'est pas traitée en tant que telle par les autorités publiques.

3. L'organisation de la survie en ville

- ¹³⁷ Estimés à 500 000 à travers le pays, les enfants des rues sont extrêmement vulnérables. Générant une peur auprès de la population urbaine, ils demeurent souvent persécutés par la police, particulièrement dans le centre-ville duquel ils sont exclus de manière répétée¹³³. Par ailleurs, nombre d'enfants des rues sont investis à la fois dans des activités informelles et illégales, le vol notamment. Or Nairobi est caractérisé depuis les

années 1990 par une justice expéditive (*mob justice*) qui consiste à battre à mort tout voleur repéré par les passants. Au milieu des années 1990, trois lynchages étaient en moyenne quotidiennement recensés dans l'agglomération¹³⁴.

- 138 Parallèlement, la justice juvénile et les placements institutionnels ne répondent pas pleinement aux besoins des enfants en milieu urbain. Les 11 maisons de correction, les 9 maisons de réhabilitation et les 4 centres d'hébergement ouverts dans les années 2000, surchargées, accueillent en 2010 environ 1900 enfants selon les données du Gouvernement¹³⁵. Les conditions de vie dans ces centres ont été jugées difficiles, notamment par *Human Rights Watch* et le *Child Rights Advisory and Legal Centre* (CRADLE).
- 139 Ce faisant, les enfants vulnérables des villes s'organisent, soit en s'appuyant sur des structures visant à les réhabiliter (3.1), soit en s'investissant dans le secteur informel, notamment celui de la gestion des déchets (3.2).

3.1 Des organisations investissant les enfants dans les activités de gestion des déchets

- 140 À partir du début des années 1990, des initiatives collectives de gestion des déchets se développent, dans l'ensemble des quartiers pauvres de la capitale, et dans les (quelques) quartiers de classe moyenne ne bénéficiant pas d'intervention municipale. Ces activités se traduisent par la collecte des déchets à l'échelle du quartier, ainsi que des activités de tri, de compostage et de recyclage. On recense ainsi à Nairobi, début 2000, plus de 11 000 personnes investies dans des groupes formalisés de gestion des déchets, parmi lesquels des enfants et adolescents.
- 141 Ainsi, depuis 1992, l'*Uvumbuzi Club*, une organisation pionnière dans le domaine des déchets, ciblant les jeunes et centrée sur la conservation de l'environnement urbain, a mis en place à Dandora une petite structure de compost, toujours présente aujourd'hui et sur laquelle s'active un groupe d'une dizaine de femmes et d'adolescents. Cette association a par la suite initié des actions similaires à Kibera, Kasarani ou encore Langata.
- 142 La *Ungudu Society of Kenya* soutient, également des projets de recyclage, dans la partie Est de la ville notamment. Un de ses représentants, rencontré en 2003¹³⁶, explique que l'investissement dans la gestion des déchets est intervenu au début des années 1990. Actuellement, l'ONG offre la possibilité à 300 enfants de suivre un enseignement à la *Machuma School*, dans le quartier de Mathare, en échange d'une collecte des déchets un jour par semaine.
- 143 Également, beaucoup d'initiatives de collecte à Nairobi sont le fait d'associations et d'OCB liées au sport et à l'encadrement des jeunes. Que ce soit le football à Mathare ou Kibera, la boxe ou le cricket à Eastleigh¹³⁷ ou encore le judo à Kawangware, l'ensemble de ces associations sportives destinées aux jeunes allient à leurs activités initiales un investissement dans la gestion environnementale, notamment la collecte des déchets. Ainsi, la *Mathare Youth Sport Association* (MYSA), au départ club de football, s'est rapidement tournée vers l'amélioration de l'environnement du quartier. Fin 1998, l'association possédait deux camions-poubelle pour transférer les déchets collectés à l'aide des dizaines de petites charrettes¹³⁸.
- 144 Le quartier de Mathare compte désormais 36 projets distincts de collecte des déchets conduits par plus de 10 000 membres¹³⁹. La MYSA s'est aujourd'hui diversifiée dans de nouveaux programmes comme celui de la prévention et la lutte contre le sida.

Association plus modeste en nombre mais fonctionnant sur le même principe, le *Kashoto Youth Club* de Kawangware connaît lui aussi une diversification de son action. Club de karaté créé en 1997, ses 60 membres, enfants et jeunes pour la plupart, sont désormais investis dans le ramassage des ordures du quartier à raison d'une fois par semaine. Les déchets ainsi collectés sont alors déposés le long de la *Gitanga road*. Le président du club, rencontré en avril 2001, insiste sur la participation des jeunes aux opérations de nettoyage, condition *sine qua non*, pour lui, de toute participation aux compétitions sportives auxquelles le club est convié¹⁴⁰.

3.2 Enfants des rues, décharges, et fouille des déchets

- ¹⁴⁵ La fouille des déchets est par ailleurs une activité dans laquelle est investie une part significative des enfants des rues de Nairobi. Au moins 80 % des enfants des rues pratiquent occasionnellement une fouille des déchets, soit 60 000 enfants selon le *Daily Nation* du 14 mars 1998. Dans une situation de misère et d'abandon, ces enfants y recherchent nourriture et déchets à valoriser.
- ¹⁴⁶ Ces enfants se regroupent en particulier sur les décharges, dont la principale, Dandora. Ces enfants étant chassés de la Ville, la vie sur la décharge leur permet par ailleurs de générer quelques revenus : la fouille qu'ils opèrent vise à revendre à des intermédiaires les matériaux valorisables qu'ils y trouvent (métal, plastiques, papier, notamment). La fouille sur les décharges demeure néanmoins une activité très faiblement rémunératrice et aléatoire où l'on ne peut guère espérer plus de 300 KSh mensuels¹⁴¹.
- ¹⁴⁷ Ces enfants sur les décharges se sont organisés en bandes¹⁴², avec des territoires précisément délimités qui, s'ils sont enfreints, donnent lieu à représailles violentes. Ils y ont développé un ensemble de règles qui encadrent l'activité de fouille, règles professionnelles d'autant plus structurantes qu'elles se confondent avec les règles sociales, le groupe vivant constamment ensemble. La sociabilité à l'intérieur du groupe est importante : la hiérarchie et l'entraide en sont caractéristiques. Par exemple, les très jeunes enfants sont le plus souvent accompagnés d'un enfant plus âgé, c'est-à-dire plus expérimenté, chargé de veiller sur eux. Dans le quartier d'Umoja, les trois principales décharges informelles, sur lesquelles j'ai été entre mars et juin 2001, ont chacune été investies par un groupe d'enfants, là aussi de manière exclusive. Sur celle la plus proche de la *Moi Drive*, le groupe se compose d'une quarantaine de jeunes, allant d'enfants de moins d'une dizaine d'années à des jeunes de 20-25 ans. Ils y ont construit plusieurs camps de fortune avec divers matériaux de récupération (tôles, carton, plastique). L'abri le plus robuste est réservé au chef, le fouilleur le plus âgé, illustration de la hiérarchie qui structure le groupe. Une véritable répartition des tâches structure leur vie quotidienne, distincte selon les classes d'âges : les plus jeunes collectent, le produit qu'ils recherchent en priorité étant le papier, les « *juniors* » acheminent les déchets aux négociants et les « *seniors* » restent généralement au camp¹⁴³.

NOTES

1. Cet article est issu d'une recherche post-doctorale menée au Kenya entre mars et novembre 2011.
2. Republic of Kenya, 2010.
3. Point 43 de la Constitution : « *Chaque personne a le droit : au meilleur niveau de santé qui puisse être atteint, ce qui comprend le droit à des soins médicaux (...) à un logement accessible et adéquat et à une qualité raisonnable d'assainissement, à ne pas souffrir de la famine et à avoir une nourriture adéquate et de qualité acceptable, à de l'eau propre et potable dans des quantités suffisantes, à la sécurité sociale et à l'éducation* ».
4. Republic of Kenya, 2005.
5. Gaudin, 2004 : 2.
6. Duran, 1999.
7. Commaille & Jobert, 1998 : 47.
8. Duran, 1999 : 10.
9. Gaudin, 2004 : 1.
10. Sur les différents développements de l'analyse des politiques publiques, voir le dossier « Les approches nationales des politiques publiques », 2002 : 3-106.
11. Voir notamment : Gaudin, 1999.
12. Muller, 1990 : 28.
13. Voir notamment pour la politique de l'environnement : Constantin, 2000 : 207-221. Pour la politique de la ville, se référer au dossier thématique « La ville, objet politique, objet de politiques », 1995 : 3-130.
14. Le Galès & Thatcher, 1995. Se référer également à Gaudin, 1995 : 31-56.
15. Dossier « Les approches cognitives des politiques publiques », 2000 : 180-349.
16. Muller, 2000 : 195.
17. Faure *et al.*, 1995.
18. Duran, 1999 : 24.
19. Padioleau, 1982 : 25.
20. Muller & Surel, 1998 : 55.
21. Howlett & Ramesh, 1995.
22. S'agissant de la problématisation publique de l'insécurité routière, l'auteur montre que la mise en place d'une politique de lutte contre l'insécurité routière par le gouvernement français en 2002 n'est pas liée à l'accroissement des taux d'accidentalité et de mortalité sur les routes. Voir Muller, 2003 : 28.
23. La *National Rainbow Coalition* (NARC) était conduite en 2002 par Mwai Kibaki, l'actuel président de la République.
24. Republic of Kenya, 2005.
25. Laws of Kenya, *The Legitimacy Act*, 1982.
26. Laws of Kenya, *The Subordinate Courts Separation and Maintenance Ordinance*, 1962.
27. Laws of Kenya, *The Guardianship of Infants Act*, 1982.

28. Laws of Kenya, *The Matrimonial Causes Ordinance*, 1962.
29. « No agreement contained in any separation deed made between the father and the mother of an infant shall be held to be invalid by reason only if its providing that the father of that infant shall give up the custody or control thereof to the mother. Provided that the court shall not enforce any such agreement if it is of opinion that it will not be for the benefit of the infant to give effect thereto ». Laws of Kenya, *The Guardianship of Infants Act*, 1982.
30. Voir notamment : Picon-Loizillon, Thèse d'histoire, 1985 ; Hake, 1977.
31. GTZ/Kenyatta University Department of Special Education, 2006 : 16.
32. Laws of Kenya, *The Children and Young Persons Act*, 1972.
33. Ces exceptions sont le meurtre, les infractions passibles de la peine de mort, et les autres infractions commises conjointement avec un adulte.
34. L'article 16 prévoit le placement des enfants de moins de 10 ans dans un centre d'éducation surveillé uniquement si aucune personne appropriée ou institution agréée ne souhaite s'en occuper ou si la Cour considère, pour d'autres « bonnes raisons », qu'il ne peut en être autrement.
35. Laws of Kenya, *The Children and Young Persons Act*, 1972 : 45 (Subsidiary Legislation).
36. *Harambee* signifie en Swahili « Tirons/Avançons ensemble ».
37. Le terme d'*Ujamaa* vient du swahili et signifie « l'esprit de famille ». Il renvoie à l'image de la communauté familiale et l'ensemble des valeurs qui s'y rattache. L'*Ujamaa* a servi de justification au processus de décentralisation, lancé en 1967, et qui a mis en avant la participation populaire au sein de la vie politique de Tanzanie.
38. International Labour Office, 1972 : 225.
39. Bourmaud, 1988 : 191.
40. Muga, 1975 : 105.
41. *The Daily Nation*, « Abandoned Children, Victims of Dying Conditions », 28/02/1984.
42. *The Kenya Times*, « Why Suffer, Little Children? », 15/02/1988.
43. *The Daily Nation*, « New Child Care Plan to Reduce Delinquency Rates », 14/02/2007.
44. *The Daily Nation*, « Where child abuse occurs; minors working for urban families », 06/12/1989.
45. Notamment : *The Daily Nation*, « The Grim World of a Street Boy », 13/06/1987 ; *The Kenya Times*, « Helping Them out of Shame », 29/08/1988.
46. Bourmaud, 1988 : 263.
47. Bocquier, 2003 : 78-93.
48. *The Kenya Times*, « The Butchers of Children », 08/09/1989. Le mot « *butcher* » revêt en fait en anglais un double sens : boucher mais aussi incapable/saboteur.
49. *The Kenya Times*, « The Great Shame of Child Abandonment », 25/01/1986. Cet article revient notamment sur les conséquences familiales du départ du père, la honte sur les hommes qui se détournent de leur devoir et la recrudescence des cas dans les provinces de Western et Nyanza.
50. *The Daily Nation*, « Abandoned children, victims of dying conditions », 28/02/1984.
51. *The Daily Nation*, « Why school is not the only place to learn », 14/02/1987.
52. *The Daily Nation*, « Abandoned Children, Victims of Dying Conditions », 28/02/1984.
53. *The Daily Nation*, « President Condemns Child Abuse, Neglect », 03/03/1989.

54. *The Kenya Times*, « Instil Discipline in the Youth, Says VP », 02/02/1987.
55. *The Daily Nation*, « Another Sad Case of Abandoned Children », 29/03/1989.
56. *The Kenya Times*, « Children Have Rights », 20/12/1990.
57. *The Daily Nation*, « The Silent Sufferers. Hundreds of Children in Kenya are either Neglected or “Abused” », 08/03/1989.
58. *The Kenya Times*, « Chilling Catalogue of Children Abuse », 12/03/1995.
59. *The East African Standard*, « Child Abuse », 10/03/1993.
60. *The Daily Nation*, « Where Child Abuse Occurs. Minors Working for Urban Families », 06/12/1989.
61. *The Kenya Times*, « Poverty Puts Children in the Frontline of Exploitation », 12/02/1994.
62. *The Kenya Times*, « Children Forced to Work to Support their Poor Families », 11/11/1994 ; *The East African Standard*, « Child Labour is on the Rise », 01/05/1995 ; *The East African Standard*, « Child labour takes centre stage in Kenya », 01/01/1995 ; *The Kenya Times*, « Child Labour on the Increase », 02/09/1995.
63. *The Kenya Times*, « Silent, Invisible, Exploited. Child Workers », 12/05/1993.
64. *The East African Standard*, « Childworkers, a danger to Kenya », 04/12/1994.
65. *Idem*.
66. Plus largement pour de nombreuses métropoles comme en atteste le rapport de l'UNICEF en 1993 consacré aux enfants des rues.
67. *The East African Standard*, « Growing Nightmare of Street Children », 14/02/1993.
68. *The Sunday Nation*, « Violence against Street Children, not the Answer », 14/08/1994.
69. Extrait du *Daily Nation* du 09/02/1989.
70. *The Kenya Times*, « Sex Education is the Only Weapon against School Girls' Pregnancies », 22/05/1996.
71. Selon les statistiques de la maternité de l'hôpital de Pumwani en 1986 (Nairobi), la majorité des mères de moins de 17 ans ne sont pas mariées ; s'agissant des mères ayant accouché à l'hôpital du district de Kisii, seules 103 sur les 479 adolescentes recensées en 1986 ont eu un suivi prénatal. Extrait de : *The Kenya Times*, « The Female Child Is Special », 16/08/1993.
72. *The Daily Nation*, « One Million Kenyan Children Starving », 04/05/1995.
73. Un nouveau village SOS pour les enfants est ouvert à Eldoret en 1991.
74. *The Kenya Times*, « Hope for The Hopeless », 29/11/1993.
75. *The Daily Nation*, « The Street Boys of Meru », 15/02/1989.
76. *The East African Standard*, « Loving the Destitutes », 11/01/1994.
77. *The East African Standard*, « The Big Street Crisis », 20/05/1992.
78. *The East African Standard*, « Hope for Street Urchins », 09/06/1993.
79. *The East African Standard*, « SOS Children's Villages, 20 years », 27/05/1993.
80. *The East African Standard*, « Brutality in the Streets », 22/06/1994.
81. Fabianova & Sramata, 2007.
82. *The Kenya Times*, « Street Kids Task Force », 04/11/1994.

83. *Propos cités dans : The Daily Nation*, « Day of the African's Child », 16/07/1993.
84. *The Kenya Times*, « A Visit to the Juvenile Court », 14/06/1996.
85. *The Daily Nation*, « Another Brow to Street Children », 16/02/1994.
86. *The Kenya Times*, « Child Abuse on Increase », 21/01/1991.
87. *The Daily Nation*, « But What's the Government Doing to Alleviate their Suffering? », 14/02/1993.
88. Charton, 2003 :193.
89. *The Kenya Times*, « Moi Moves to Protect Girls », 17/07/1991.
90. *The Daily Nation*, « But What's the Government Doing to Alleviate their Suffering? », 14/02/1993.
91. *Idem*.
92. Texte original : « A situation where a children below 16 years old is engaged in work which unpairs his or her mental, intellectual, physical or moral development, and denies that child the opportunity to social advancement and well-being. »
93. *The Kenya Times*, « Silent, Invisible, Exploited. Child Workers », 12/05/1993.
94. *The East African Standard*, « Working Children », 16/01/1994.
95. *The East African Standard*, « Child at Risk », 03/05/1995.
96. *The Kenya Times*, « Future Shock. Primary Schools Dropouts Threaten Tomorrow's Kenya », 31/07/1991 ; *The East African Standard*, « Child Mothers Sign of Society's Moral Decay », 19/07/1992; *The East African Standard*, « Parents Accused of Failing the Youth », 13/02/1994 ; *The Sunday Standard*, « Tribulations of Teenage Pregnancies », 19/01/1997.
97. *The Kenya Times*, « Sex Education for Kids », 14/08/1988.
98. *The Daily Nation*, « President Condemns Child Abuse and Neglect », 03/03/1989.
99. *The Daily Nation*, « Another Sad Case of Abandoned Children », 29/03/1989.
100. Extrait du rapport « In the 1990's, the Government will strive to improve the welfare of children in especially difficult circumstances ». Extrait du *Daily Nation*, « Pity the Wretches of the Streets. But What's the Government Doing to Alleviate their Suffering? », 14/02/1993.
101. *The East African Standard*, « Will New Law be Effective? », 16/06/1993.
102. Les ONG qui se font entendre sont : *Federation of women lawyers, Don Bosco, Westlands Children's Ministries, Association of the Physically disabled of Kenya, Thomas Barnado Children's Home, Kenya Alliance for advocacy on Children's Rights, Dagoretti Corner Child Care programme, Christian Children's Fund, Undugu Society of Kenya, Child Lige Foundation, St Francis School, Save the Children, Young Muslim Association of Kenya, Family Life Counselling Association of Kenya, Children Relief Foundation, etc.*
103. *The Daily Nation*, « Children Bill Opposed », 24/07/1995.
104. *The Kenya Times*, « Captain Kiendi has a Plan to Battle the Street Children Problem », 24/07/1993.
105. *The Daily Nation*, « Ray of Hope at the End of a Dark Tunnel », 16/06/1993.
106. *The East African Standard*, « Street Children : Action Needed now », 06/06/1993.
107. *The East African Standard*, « Police Launch Drive to Clear City of Urchins », 27/05/1993.
108. *The Daily Nation*, « Another Brow to Street Children », 16/02/1994.

109. *The Daily Nation*, « Pity the Wretches of the Streets. But what's the Government doing to Alleviate their Suffering? », 14/02/1993.
110. Republic of Kenya, 2005.
111. Republic of Kenya, 2002.
112. Seuls 62 % des enfants disposeraient d'actes de naissance. Odongo, 2011 : 65.
113. Ministry of Education, 2001.
114. Odongo, 2004.
115. Skelton, 1999.
116. UN Committee on the Rights of the Child, 2001.
117. Odongo, 2011 : 89.
118. Wabwile, 2005 : 399.
119. Entretien avec Mina Hashiba, JICA expert, Project for Capacity Building of Child Care and Protection Officers in Juvenile Justice System, en juillet 2011 à Nairobi.
120. Republic of Kenya, 2005.
121. Musembi, 2010.
122. Republic of Kenya, 2010.
123. Odongo, 2011 : 72.
124. Charton, 2003.
125. Odongo, 2011 : 72.
126. *The Daily Nation*, 20/08/2008.
127. Republic of Kenya, 2005 : 6.
128. En 2009 néanmoins, le gouvernement a publié « *The Children (Charitable Institutions) Regulations* », rédigé en 2005, qui introduit des standards minimums à respecter s'agissant des institutions charitables de protection de l'enfance.
129. *Kenya Research Situation Analysis on Orphans and other Vulnerable Children—Country Brief*, 2009.
130. Hutchinson & Thurman, 2009.
131. Ces deux initiatives réalisent des visites et des soins à domicile par des volontaires formés dans des foyers touchés par le HIV, un soutien éducatif aux OVC, des prêts pour lancer des activités à petite échelle (*merry-go-round loans*), de l'aide alimentaire à certaines familles ainsi des interventions de sensibilisation au HIV dans les écoles.
132. Chiffre cité par Ahmed Hussein, directeur du Département des services aux enfants, repris par : *The Saturday Nation*, « Times are Tough for Kenya's Lost Tribe of 2,5 m Children », 16/07/2011.
133. « Gettings Kids off the Streets », *Weekly Review*, March 27, 1998 and « The Making of Street Children », *The People*, January 10, 2001.
134. Rodriguez-Torres, 1997 : 63.
135. *The Saturday Nation*, « Times are tough for Kenya's Lost Tribe of 2.5m Children », 16/07/2011.
136. Entretien avec George Odette, représentant de la *Ungudu Society of Kenya*, le 3 juillet 2003 à Nairobi.

137. Le *Catskill Youth Club*, basé à Eastleigh, regroupe deux activités sportives principales : la boxe et le cricket. Régulièrement depuis 1999, le club assure des campagnes de nettoyage des rues du quartier.

138. *The East African*, 19-25 octobre 1998.

139. Le club de football rattaché à MYSA, le *Mathare United*, joue aujourd'hui en première ligue kényane (montée en 1997). Chaque membre de l'association, même les joueurs professionnels, doit faire 80 heures de service communautaire chaque mois.

140. Entretien avec le président du *Kashoto Youth Club*, Josehp Omondi, le 18 avril 2001.

141. Cette estimation chiffrée reste soumise à caution, le volume de collecte et le prix de vente étant aléatoires. Kilbride *et al.*, 2000 : 74.

142. Voir notamment les différents travaux de Deyssi Rodriguez-Torres sur les enfants des rues au Kenya dont « Le gang Serena : origine et production d'une contre-société de la rue à Nairobi », *Politique africaine*, n° 63, 1996 : 61-71. Voir également Mugo, 2004.

143. Les groupes d'enfants des rues rassemblent trois classes d'âges : les *children*, âgés de 6 à 13 ans ; les *juniors*, de 13 à 25 ans et les *seniors*, plus de 25 ans. Rodriguez-Torres, 1996 : 64.

RÉSUMÉS

Au regard de la politique publique de prévention et de protection de l'enfance vulnérable, l'observateur profane se trouvera confronté à un constat prêtant au pessimisme. En effet, une précarité affective, familiale, sociale et économique demeure persistante pour des milliers d'enfants : enfants abandonnés, négligés, maltraités, exploités, contraints à vivre dans la rue ou sur les décharges, etc. L'observateur profane aurait également tôt fait de stigmatiser l'échec de cette politique publique, en raison de l'incapacité de l'État et des autorités publiques à traiter ce problème prégnant depuis les années 1980 mais aussi du fait de sa prise en charge par une multitude d'acteurs non-étatiques. En fait, les modalités de prise en charge de l'enfance vulnérable connaissent des mutations profondes depuis les années 2000. Elles sont tout d'abord influencées par les modifications du droit des enfants et le développement de politiques cherchant à opérer la synthèse de visions hétérogènes face au défi que représentent l'enfance vulnérable et les orphelins, estimés à près de 6 millions au début des années 2000. Ensuite, et dans le cadre d'une action publique soutenue, la problématique de la prise en charge des enfants, notamment en milieu urbain, demeure toujours aussi aiguë, tandis que les enfants des rues sont inévitablement contraints à s'organiser par eux-mêmes.

With regard to public policy for the prevention and protection of vulnerable children, the casual observer may draw conclusions that borders on pessimism. Indeed, emotional, family, social and economic insecurity remains persistent for thousands of children who are abandoned, neglected, ill-treated and exploited, forced to live on the streets or in garbage dumps, etc. The casual observer would also just as easily not only condemn the failure of this public policy, due to the incapacity of the government and public authorities to address this crucial problem since the 1980s but also due to its support by numerous non-government actors. In fact, since the 2000s the means by which to look after vulnerable children have greatly been transformed. In the first

place, they are influenced by changes in children's rights and the development of policies seeking to put in place a synthesis of various views of the challenge posed by vulnerable children and orphans, estimated to be almost 6 million at the beginning of the 2000s. Secondly, and within the framework of sustained public action, the issue of care of children, particularly in urban areas, still remains acute while street children are inevitably obliged to fend for themselves.

INDEX

Index géographique : Kenya

AUTEUR

MATHIEU MÉRINO

Dr Mathieu Mérino holds a PhD in Political Science and is a Research Fellow at the French Institute for Research in Africa (IFRA-Nairobi), where he works on the research program "Children victims, vulnerable children and violent youth in Kenya". He is also attached to the French Strategic Foundation (FRS) based in Paris where he is in charge of African environmental and political issues. Email: mat.merino@g-mail.com